

## Информационное общество и власть

# ИНСТРУМЕНТЫ ЭЛЕКТРОННОГО УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ: ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ

Статья рекомендована к публикации членом редакционного совета М.В. Якушевым 30.09.2020.

**Погодина Ирина Владимировна**

*Кандидат юридических наук, доцент*

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Владимирский государственный университет им. А.Г. и Н.Г. Столетовых», Юридический институт, заведующая кафедрой «Финансовое право и таможенная деятельность»*

*Владимир, Россия*

*irinapogodina@mail.ru*

**Авдеев Данила Алексеевич**

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования*

*«Владимирский государственный университет им. А.Г. и Н.Г. Столетовых», Юридический институт, студент*

*Владимир, Россия*

*danilavdeev@yandex.ru*

## Аннотация

*В статье авторы определяют понятие «инструменты электронного участия» и предлагают отвечающую потребностям науки и практики государственного управления классификацию данных инструментов.*

## Ключевые слова

*Публичное управление, электронное участие, инструменты электронного участия*

## Введение

Несколько лет назад органы власти использовали Интернет преимущественно как площадку для одностороннего предоставления информации, любое интерактивное взаимодействие с пользователями сети практически исключалось. Сайты органов власти выполняли единственную функцию – информационного обеспечения их деятельности. Технический прогресс, а также рост ожиданий граждан по поводу их участия в публичном управлении обусловили расширение области использования информационно-коммуникационных технологий в административной сфере.

Современные технологии в административной деятельности применяются не только для дистанционного предоставления государственных (муниципальных) услуг, но и для принятия общественно-значимых решений, поддержки уже принятых, получения отзывов граждан, иных форм интерактивного взаимодействия власти и общества. Использование инструментов информационно-коммуникационных технологий в контексте участия общественности привело к появлению термина «электронное участие» [12; 13].

Участие политических субъектов, институтов гражданского общества и граждан в реализации изменений в системе государственного управления справедливо называется основным условием их устойчивости [5], тем более, что новая архитектура государственного управления должна быть основана на сотрудничестве и соуправлении [5]. В этом смысле информационно-коммуникационные технологии способны существенно повысить качество «обратной связи» и политического участия, делая их более оперативными, удобными, доступными, достоверными и экономичными [2].

---

© Погодина И.В., Авдеев Д.А., 2021. Производство и хостинг журнала «Информационное общество» осуществляется Институтом развития информационного общества.

Данная статья распространяется на условиях международной лицензии Creative Commons «Атрибуция — Некоммерческое использование — На тех же условиях» Всемирная 4.0 (Creative Commons Attribution – NonCommercial - ShareAlike 4.0 International; CC BY-NC-SA 4.0). См. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.ru>

Необходимость теоретического осмысления вопросов электронного участия общественности в публичном управлении обусловлена также тем обстоятельством, что в настоящее время в нашей стране осуществляется большая работа по практическому внедрению различного рода электронных сервисов и технологий в государственное и муниципальное управление. Некоторые из инициатив направлены на создание сервисов электронного участия (в частности, реализация федерального проекта «Цифровое государственное управление» предусматривает создание информационных систем поддержки принятия решений высшими органами государственной власти).

Указанное свидетельствует о необходимости интенсификации научного поиска в сфере электронного участия граждан в публичном управлении. Несмотря на широкий спектр исследований в этой сфере (в рамках юриспруденции, экономики, политологии, государственного и муниципального управления), некоторые терминологические противоречия остаются. Они касаются, в частности, дефиниции и перечня инструментов электронного участия. Необходимость формулирования понятия связана с наличием нескольких подходов к данному термину в научных исследованиях. Иллюстрацией этому может служить то обстоятельство, что в некоторых работах не различаются инструменты электронного участия и смежные категории (формы, каналы, уровни электронного участия и т.д.), в других же публикациях авторы вовсе не используют данный термин при характеристике электронного участия.

Цель настоящей статьи – определить понятие «инструменты электронного участия» и предложить классификацию указанных инструментов, отвечающую потребностям науки и практики государственного управления.

## 1 Определение понятия «инструменты электронного участия»

Для уточнения смысла понятия «инструмент электронного участия» обратимся к словарной литературе. Историко-этимологический словарь латинских заимствований предлагает следующее определение слову «инструмент»: 1) орудие, преимущественно ручное, для производства каких-либо работ; 2) орудие, средство, преимущественно для достижения какой-либо цели [6]. Аналогичную трактовку предлагает Толковый словарь Ожегова [7]. Вполне очевидно, что применительно к сфере электронного участия «инструмент» следует трактовать во втором (переносном) значении. Учитывая, что платформой для реализации электронного участия граждан является Интернет [3], инструментами электронного участия выступают особые электронные сервисы (платформы, сайты, приложения и т.д.), позволяющие гражданам участвовать в публичном управлении дистанционно.

Принимая во внимание лексическое значение данного слова, едва ли правильно под «инструментами электронного участия» понимать различного рода способы, формы участия, каналы коммуникации между властью и обществом, что иногда наблюдается в научной литературе. Так, видится спорным определение инструментов электронного участия, предложенное М.В. Леоновой в диссертационном исследовании, согласно которому инструменты электронного участия и механизмы обратной связи определяются как такие способы взаимодействия пользователей с представителями власти, как методы получения мнений, методы участия граждан, методы контроля и т.д. [8]. На наш взгляд, в данной дефиниции смешиваются близкие, но все-таки разнопорядковые категории: инструменты, методы и способы электронного участия.

В некоторых исследованиях электронного управления авторы не используют термин «инструменты электронного участия», хотя описывают, на наш взгляд, именно их. К примеру, О.Н. Демушкина перечисляет сервисы и технологии, позволяющие «взаимодействовать с органами власти нашей страны и, в большей или меньшей степени, влиять на их действия», относя к ним различного рода сайты и платформы (страницы на сайтах органов власти, сервисы электронных петиций, краудсорсинговые платформы, технологии электронного голосования), а также блоги политиков и представителей органов власти [4]. Однако словосочетание «инструменты электронного участия» применительно к данным технологическим решениям автор не употребляет.

В зарубежной науке публичного управления изучение электронного участия имеет определённую традицию. К примеру, в исследовании DEMO-net<sup>1</sup> со ссылкой на работу А. Макинтош и соавторов приводится объёмный перечень инструментов электронного участия (24 позиции): начиная от блогов и механизмов оповещения до более сложных консультационных платформ [11]. При интерпретации данной работы следует учесть, что это исследование подготовлено почти 15 лет назад и технологии, безусловно, сделали шаг вперед. Некоторые из приведенных в работе инструментов ушли на второй план, появились и новые, не указанные в обзоре (например, мобильные приложения для смартфонов). Тем не менее, представленная палитра инструментов позволяет выявить сущность инструментов электронного участия. Видно, что общим признаком, который присущ данным инструментам, является цель их использования. Она соответствует цели электронного участия – «учет мнения граждан в государственном и муниципальном управлении, при принятии политических решений, включая реагирование на обращения граждан по широкому кругу проблем» [9].

На основании приведенных выше теоретических положений представляется возможным сформулировать следующую дефиницию инструментов электронного участия в публичном управлении. **Под ними следует понимать технологические решения (приложения для мобильных устройств, электронные сервисы, программы и т.п.), которые используются для участия граждан в государственном и муниципальном управлении с целью учёта мнения населения при принятии публичных решений.**

Инструменты электронного участия, в нашем понимании, не тождественны сервисам, позволяющим получить государственные (муниципальные) услуги в электронной форме, несмотря на то что развитие и первых, и вторых – результат цифровизации публичного управления. Между ними имеется существенная, прежде всего функциональная, разница: инструменты электронного участия предназначены для создания дополнительных форм (способов) взаимодействия правительств с заинтересованными лицами для обсуждения общественно-значимых вопросов, принятия соответствующих решений, и не нацелены на оказание гражданам индивидуальных услуг. Различие между двумя указанными типами Интернет-сервисов состоит также в том, что электронное участие может осуществляться на сторонних ресурсах, созданных третьими лицами (например, в социальных сетях), тогда как услуги электронного правительства, как правило, оказываются на специально созданных веб-сайтах, поддерживаемых органами власти и подконтрольных им<sup>2</sup>.

## 2 Классификация инструментов электронного участия

Определив, что следует понимать под «инструментами электронного участия», перейдем к их классификации (рис.1). В зарубежной литературе предлагается классификация инструментов электронного участия, основанная на их функциональных свойствах, с учётом систем, типов приложений, лежащих в их основе [1]. Данный классификационный ряд – весьма длинный, так как исчерпывающий перечень привести вряд ли возможно, да и не целесообразно: с развитием технологий появляются новые инструменты, а некоторые, наоборот, перестают использоваться. В исследованиях последних пяти лет делается акцент на таких инструментах, как сообщества органов власти и местного самоуправления в социальных сетях, мобильных приложениях, электронных платформах общественного участия и некоторых других технологических решениях.

Исходя из такого классификационного основания, как цель создания электронного инструмента, можно выделить инструменты, специально созданные для электронного участия (например, платформы электронного общественного участия), и инструменты, адаптированные/используемые для этих целей соответствующими субъектами (например, социальные сети).

<sup>1</sup> DEMO-net (сокращенно от Democracy network) – это исследовательский проект сети научных учреждений, финансируемый шестой Рамочной программой Европейской комиссии. Цель DEMO-net.org – укрепление передового опыта научных, технологических и социальных исследований в области совместного управления путем интеграции исследовательского потенциала отдельных лиц и организаций, разбросанных по всей Европе. См.: [8].

<sup>2</sup> Между тем, существует практика (и её следует признать положительной) объединения двух типов интернет-площадок в рамках одной платформы, когда, к примеру, портал по оказанию публичных услуг предполагает возможность «обратной связи» от граждан.

С точки зрения закрепления в нормах права инструменты электронного участия можно разделить на следующие группы: предусмотренные действующим законодательством; не закрепленные в позитивном праве (но ему не противоречащие).

В зависимости от уровня власти, на котором осуществляется электронное участие, инструменты электронного участия делятся на муниципальные (местные), региональные (субъектов РФ), федеральные.

В зависимости от инициатора создания инструмента электронного участия их можно объединить в следующие группы: инструменты, созданные органами публичной власти (например, региональные и муниципальные платформы общественного участия); инструменты, созданные институтами гражданского общества и отдельными гражданами (к примеру, порталы петиций и т.д.). Причем в научных исследованиях отмечается, что «общество, как правило, создает проекты электронного взаимодействия раньше государства, эффективнее государства и более адресно» [1].

Также определённой прикладной значимостью обладает классификация инструментов электронного участия в зависимости от их назначения. В этом ряду можно выделить инструменты электронного участия, созданные для обсуждения нормативных правовых актов; получения органами власти отзывов о работе; мониторинга проблем; принятия решений.

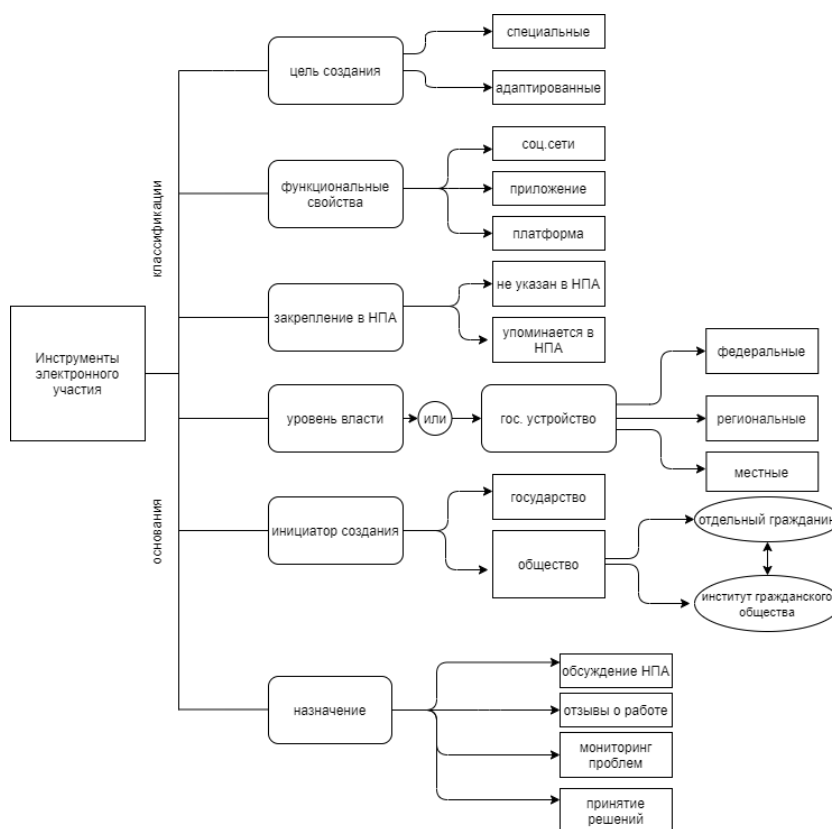


Рис. 1. Классификация инструментов электронного участия

## Заключение

Таким образом, в настоящем исследовании мы сформулировали дефиницию инструментов электронного участия, а также предложили их классификацию по различным основаниям.

Вполне очевидно, что в условиях информатизации и цифровизации общества органы власти должны использовать инновационные инструменты для взаимодействия с гражданами. Есть основания полагать, что дальнейшая интеграция данных инструментов в административную

практику откроет новые возможности для трансформации отношений между гражданами, с одной стороны, и государственными органами и организациями, с другой. Информационно-коммуникационные технологии могут способствовать повышению вовлеченности граждан в публичное управление, создавая, таким образом, среду активного участия общественности в процессах принятия решений посредством электронных сервисов. В связи с этим теоретическая разработка вопросов электронного совместного публичного управления остаётся актуальным направлением научного поиска.

## Благодарности

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 20-011-31680.

## Литература

1. Волошинская А.А. «Электронное участие» в России: новый инструмент взаимодействия государства и общества или электронная потемкинская деревня? // Информационное общество. 2016. 1. С. 40-47.
2. Голубев С.В. «Электронное правительство»: проблемы эффективности политического управления (сравнительный анализ российского и мирового опыта): дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М., 225 с.
3. Голубева А.А., Ишматова Д.Р. Электронная демократия в России: формирование традиции политической осведомленности и участия // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 4. С.50-65.
4. Демушина О.Н. Анализ сервисов и платформ электронного участия граждан (на примере Волгоградской области) // Вопросы управления. 2017. №2 (45). С. 151-158.
5. Игнатова А.М. Политические и концептуальные основания трансформации государственного управления в современной России: дисс... канд. полит. наук: 23.00.02. Санкт-Петербург, 2019. С. 16.
6. Инструмент // Историко-этимологический словарь латинских заимствований. URL: <https://znachenie-slova.ru/инструмент> (дата обращения: 31.07.2020).
7. Инструмент // Толковый словарь Ожегова. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ogegova/74770> (дата обращения: 30.07.2020).
8. Леонова М.В. Разработка методов и инструментов оценки качества механизмов электронного участия на сайтах электронного правительства: автореф. дисс... канд. техн. наук: 05.13.10. М., 2010. 22 с.
9. Чугунов А.В. Электронное участие в контексте трансформации концепции демократии // Управленческое консультирование. 2017. № 8 (104). С.14-20.
10. DEMO-net // Participedia. URL: <https://participedia.net/organization/316> (дата обращения: 30.07.2020).
11. DEMO-net. Introducing eParticipation. DEMO-net booklet series №1. 2007. URL: [https://www.ifib.de/publikationsdateien/Introducing\\_eParticipation\\_DEMO-net\\_booklet\\_1.pdf](https://www.ifib.de/publikationsdateien/Introducing_eParticipation_DEMO-net_booklet_1.pdf) (дата обращения: 30.07.2020).
12. Macintosh, A. Characterizing e-participation in policy-making // Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences. 2004. Track 5. Vol. 5. P. 1-10.
13. Santamaría-Philco, A., Canós Cerdá, J. H., Penadés Gramaje, M. C. Advances in e-Participation: a perspective of Last Years // IEEE Access. Vol. 7. PP. 155894-155916. doi: 10.1109/ACCESS.2019.2948810.



# TOOLS FOR THE ELECTRONIC PARTICIPATION OF CITIZENS IN PUBLIC GOVERNANCE: CONCEPT AND CLASSIFICATION

**Pogodina Irina Vladimirovna**

*PhD in Law, associate professor*

*Vladimir State University named after Alexander and Nikolay Stoletovs, Law Institute, head of the Department of financial law and customs*

*Vladimir, Russia*

*irinapogodina@mail.ru*

**Avdeev Danila Alexeyevich**

*Vladimir State University named after Alexander and Nikolay Stoletovs, Law Institute, student*

*Vladimir, Russia*

*danilavdeev@yandex.ru*

## Abstract

*In the article, the authors define the concept of “electronic participation instruments” and offer a classification of these tools that meets the needs of science and practice of public administration.*

## Keywords

*Public government, e-participation, e-participation instruments*

## References

1. Voloshinskaya A.A. “Elektronnoye uchastiye” v Rossii: novyy instrument vzaimodeystviya gosudarstva i obshchestva ili elektronnoye potemkinskaya derevnya? // Informatsionnoye obshchestvo. 2016. 1. С. 40-47.
2. Golubev S.V. “Elektronnoye pravitel’stvo”: problemy effektivnosti politicheskogo upravleniya (sravnitel’nyy analiz rossiyskogo i mirovogo opyta): diss. ... kand. polit. nauk: 23.00.02. M., 225 s.
3. Golubeva A.A., Ishmatova D.R. Elektronnoye uchastiye v Rossii: formirovaniye traditsii politicheskoy osvedomlennosti i uchastiya // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal’nogo upravleniya. 2012. № 4. С. 50-65.
4. Demushina O.N. Analiz servisov i platform elektronnoye uchastiya grazhdan (na primere Volgogradskoy oblasti) // Voprosy upravleniya. 2017. №2 (45). S. 151-158.
5. Ignatova A.M. Politicheskiye i kontseptual’nyye osnovaniya transformatsii gosudarstvennogo upravleniya v sovremennoy Rossii: diss... kand. polit. nauk: 23.00.02. Sankt-Peterburg, 2019. S. 16.
6. Instrument // Istoriko-etimologicheskoy slovar’ latinskikh zaimstvovaniy. URL: <https://znachenie-slova.ru/instrument> (data obrashcheniya: 31.07.2020).
7. Instrument // Tolkovyy slovar’ Ozhegova. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ogegova/74770> (data obrashcheniya: 30.07.2020).
8. Leonova M.V. Razrabotka metodov i instrumentov otsenki kachestva mekhanizmov elektronnoye uchastiya na saytakh elektronnoye pravitel’stva: avtoref. diss... kand. tekhn. nauk: 05.13.10. M., 2010. 22 s.
9. Chugunov A.V. Elektronnoye uchastiye v kontekste transformatsii kontseptsii demokratii // Upravlencheskoye konsul’tirovaniye. 2017. № 8 (104). S. 14-20.
10. DEMO-net // Participedia. URL: <https://participedia.net/organization/316> (date accessed: 07/30/2020).
11. DEMO-net. Introducing eParticipation. DEMO-net booklet series # 1. 2007. URL: [https://www.ifib.de/publikationsdateien/Introducing\\_eParticipation\\_DEMO-net\\_booklet\\_1.pdf](https://www.ifib.de/publikationsdateien/Introducing_eParticipation_DEMO-net_booklet_1.pdf) (date accessed: 30.07.2020).
12. Macintosh, A. Characterizing e-participation in policy-making // Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences. 2004. Track 5. Vol. 5.P. 1-10.
13. Santamaría-Philco, A., Canós Cerdá, J. H., Penadés Gramaje, M. C. Advances in e-Participation: a perspective of Last Years // IEEE Access. Vol. 7. PP. 155894-155916. doi: 10.1109 / ACCESS.2019.2948810.