



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

УДК 316.4:323.21

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-2-132-151

ФАКТОРЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЭЛЕКТРОННОГО УЧАСТИЯ ГРАЖДАН

О. Н. ДЕМУШИНА

Волгоградский институт управления – филиал Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
г. Волгоград, Россия

Для цитирования:

Демушина О. Н. Факторы повышения эффективности электронного участия граждан // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2017. Том 9, № 2. С. 132–151. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-2-132-151.

Введение: для анализа состояния и перспектив развития электронного участия граждан в регионах России было проведено исследование, в основу которого легли результаты анализа литературы, нормативно-правовой базы и экспертного опроса представителей органов власти Волгоградской области, отвечающих за разработку информационной политики региона и широко использующих информационные технологии во взаимодействии с населением.

Цель: выявление, анализ и систематизация факторов, влияющих на эффективность электронного участия граждан, для оценки уровня развития электронной демократии в стране и регионе и последующей разработки рекомендаций по совершенствованию взаимодействия органов власти и граждан.

Методы: 1) анализ теоретических источников, посвященных исследуемой теме; 2) анализ нормативно-правовой базы, регламентирующей электронное участие граждан; 3) экспертный опрос акторов, вовлеченных в процесс электронного участия.

Результаты: в ходе исследования были выявлены и исследованы следующие факторы: количество и качество сервисов электронного участия, нормативно-правовая база, регламентирующая сферу информационных технологий, уровень прозрачности деятельности государства, двухсторонний характер коммуникации в системе «власть-общество», привлечение граждан к управлению, доверие населения к власти, уровень знаний и квалификации государственных служащих, реализующих проекты электронного участия.

Выводы: региональные органы власти не используют всего многообразия информационно-коммуникационных инструментов для взаимодействия с населением. К основным причинам недостаточно высокого уровня развития электронного участия

граждан относятся: низкая активность населения, обусловленная низким уровнем доверия населения к власти; сложность и непривычность электронных сервисов для граждан; недостаточная открытость органов власти.

Ключевые слова: электронное участие; факторы электронного участия; сервисы электронных петиций; краудсорсинг; портал открытых данных; онлайн голосование

ВВЕДЕНИЕ

Современные исследователи утверждают, что открытость становится чертой государственного управления последнего десятилетия. Развитие информационно-коммуникационных технологий, проникновение Интернета во все сферы общественной жизни качественно меняют пространство публичной коммуникации, делают возможным новые формы взаимодействия власти и общества. Рассматривая развитие системы государственного управления, американские ученые отмечают, что оно прошло три стадии: традиционное управление, новый менеджмент и современная государственная служба (Denhardt et al., 2000). Традиционное управление опиралось на бюрократические правила и стремление к эффективности. Современная государственная служба ставит во главу угла интересы и потребности людей, стремится максимально вовлекать их в процесс управления (Anthopoulos et al., 2007; Vicente and Novo, 2014; Wijnhoven et al., 2015).

В начале XXI века тема использования электронных технологий для повышения эффективности государственного и муниципального управления получила свое распространение в России. Исследователи, поднимавшие данную проблему, сосредоточили свое внимание на концепции электронного правительства, ставшей популярной в последние десятилетия. Анализируя возможности электронного правительства как способа предоставления гражданам государственных услуг с помощью информационно-коммуникационных технологий, исследователи не уделяли достаточно внимания обратной связи в процессе коммуникации власти и общества, которую принято обозначать термином «электронное участие». Это понятие включает в себя взаимодействие населения с органами власти с помощью электронных технологий (Hung et al., 2006; Tolbert and Mossberger, 2006). При этом, как правило, инициаторами такого взаимодействия выступают граждане, которые стремятся влиять на процесс принятия управленческих решений.

Необходимо отметить, что данная форма коммуникации власти и общества пока только начинает развиваться в нашей стране. Особенно это относится к региональному уровню, где примеры применения технологий электронного участия достаточно редки. В этой связи выявление факторов, влияющих на повышение эффективности электронного участия граждан, их анализ и систематизация могли бы способствовать совершенствованию качества государственного управления.

Факторы эффективности электронного участия граждан являются предметом исследования ряда ученых (Carter and Bélanger, 2005; Gil-García and Pardo, 2005; Скопинцев, 2016). Анализ литературы позволяет разделить все

факторы на две группы: общие и частные. К первой группе относятся экономические, социокультурные, географические, политико-правовые, информационные и технологические факторы (Carter and Weerakkody, 2008; Macintosh and Whyte, 2008). Они отражают общие тенденции в стране и мире, наименее управляемы и практически не поддаются влиянию. Частные факторы связаны с тенденциями развития электронной демократии в конкретной стране (Cegarra-Navarro et al., 2012; Lean et al., 2009; Sahari et al., 2012). Они могут как различаться, так и совпадать в разных странах.

Так, южноафриканский ученый Д. Беннет в своей работе выявил следующие факторы эффективности электронного участия граждан:

- развитая информационно-коммуникационная инфраструктура страны;
- политический консенсус по поводу электронного участия граждан;
- равный доступ для всех категорий граждан к электронным сервисам (отсутствие цифрового неравенства);
- эффективный менеджмент в сфере электронных технологий;
- привлечение заинтересованных лиц к разработке совместных проектов электронной демократии;
- доверие граждан к органам власти;
- наличие концептуальной модели электронного участия граждан в стране (Bennett, 2015).

Исследователи из Иордании, М. Аломари, К. Санду и П. Вудс, определили следующие условия успешности внедрения проектов электронной демократии: дизайн электронных порталов, взгляды граждан, полезность предлагаемых электронных сервисов, их простоту и доступность, доверие граждан к электронному правительству, доверие к органам власти (Alomari et al., 2010).

Наряду с факторами повышения эффективности электронного участия граждан выделяются также негативные факторы, препятствующие развитию электронной демократии. К их числу могут относиться коррупция, низкая скорость принятия решений, непрозрачность органов власти, низкая эффективность коммуникации в системе «власть–общество», возрастание государственных затрат (Nabafu and Maiga, 2012; Papadopoulou et al., 2010).

Российские ученые добавляют к вышеперечисленным факторам новые, учитывающие национальную специфику. Обобщив российские и зарубежные исследования, можно выделить следующие факторы успешности электронного участия граждан, актуальные для отечественных реалий:

- 1) количество и качество сервисов электронного участия граждан;
- 2) нормативно-правовая база, регламентирующая сферу информационных технологий;
- 3) прозрачность деятельности государства;
- 4) двухсторонний характер коммуникации в системе «власть–общество», интерактивность;
- 5) привлечение граждан к управлению обществом и к разработке концепции электронного участия;
- 6) доверие граждан к органам власти и их инициативам;
- 7) уровень знаний и квалификации государственных служащих, реализующих проекты электронного участия.

Выявленные факторы позволяют оценить уровень развития электронного участия граждан в стране или в конкретном регионе. Их можно также рассматривать как критерии эффективности электронного участия.

Для анализа состояния и перспектив развития электронного участия граждан в регионах России было проведено исследование, в основу которого легли результаты анализа литературы, нормативно-правовой базы и экспертного опроса представителей органов власти Волгоградской области, отвечающих за разработку информационной политики региона и широко использующих информационные технологии во взаимодействии с населением. Эмпирические данные, полученные в ходе опроса, особенно ценны, поскольку опираются на экспертные оценки реальной ситуации.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

В ходе исследования, результаты которого легли в основу представленной статьи, использовались следующие методы: 1) анализ теоретических источников, посвященных исследуемой теме; 2) анализ нормативно-правовой базы, регламентирующей электронное участие граждан; 3) экспертный опрос акторов, вовлеченных в процесс электронного участия.

Цель исследования заключалась в анализе факторов, влияющих на эффективность электронного участия граждан, для оценки уровня развития электронной демократии в стране и регионе и для последующей разработки рекомендаций по совершенствованию взаимодействия органов власти и граждан.

В качестве основного метода сбора эмпирической информации использовался экспертный опрос. Выбранный метод позволил сосредоточиться не столько на сборе количественных данных (статистических показателей, информации о наличии или отсутствии определенных сервисов и др.), сколько на оценочных суждениях и мнениях экспертов, постоянно имеющих дело с электронными технологиями в сфере управления. Такой подход позволил получить качественно новую информацию по исследуемым вопросам.

Анкета разработана в соответствии с целью и задачами исследования на основе проведенной эмпирической интерпретации основных понятий и предварительного системного анализа.

Анализ полученных данных осуществлялся в программе SPSS. Сбор, хранение, обработка и анализ эмпирических данных, полученных в ходе исследования, основывались на принятии во внимание этических стандартов и соблюдении права участников исследования на конфиденциальность. Процедура интервью включала в себя предварительную беседу с респондентом и получение от него устного согласия на участие в опросе.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

На основе результатов анализа теоретической литературы и периодических источников, посвященных исследуемой теме, нормативно-правовой базы, регламентирующей электронное участие, а также данных экспертного опроса были исследованы факторы, влияющие на повышение эффективно-

сти электронного участия граждан, выявлены основные проблемы и препятствия, возникающие на пути этого процесса, исследованы предпосылки для развития электронного участия граждан в нашей стране.

В качестве основного метода получения эмпирической информации использовался экспертный опрос, проведенный осенью 2016 года. К числу экспертов были отнесены служащие подразделений Волгоградской области, отвечающие за разработку информационной политики региона и широко использующие информационные технологии во взаимодействии с населением. Респондентами стали представители Комитета по делам территориальных образований, внутренней и информационной политики Волгоградской области (ранее Комитета по информационной политике Волгоградской области), а также Комитета информационных технологий Волгоградской области. В общей сложности было опрошено 42 государственных служащих. Опрос проводился с помощью анкетирования и структурированного интервью.

Выявленная с помощью анализа литературы и периодических источников, а также экспертного опроса информация позволила исследовать факторы эффективности электронного участия граждан. Рассмотрим подробнее каждый из факторов.

1. Количество и качество сервисов электронного участия граждан.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что на сегодняшний день взаимодействовать с органами власти нашей страны и, в большей или меньшей степени, влиять на их действия можно при помощи следующих сервисов и технологий:

- 1) электронные сервисы, созданные на официальных сайтах органов власти;
- 2) блоги политиков и представителей региональных органов власти;
- 3) краудсорсинговые платформы;
- 4) сервисы электронных петиций;
- 5) технологии электронного голосования.

Анализ показывает, что, несмотря на многообразие сервисов, не все они являются востребованными гражданами. Представляется, что основной проблемой является отсутствие у большинства предлагаемых платформ возможностей обратной связи. Существующие ресурсы обладают низкой интерактивностью и зачастую имеют формальный характер. Одна из положительных тенденций – изменение поведения представителей общественности, активность которых существенно выросла за последние годы. Они используют информационно-коммуникационные технологии для объединения и совместного решения актуальных локальных проблем. К сожалению, они зачастую действуют при этом самостоятельно и не рассчитывают на поддержку органов власти.

Оценивая качественный уровень электронного участия в стране, опрошенные эксперты делают следующие выводы. Большинство респондентов полагает, что электронное участие граждан развито удовлетворительно как в стране, так и в регионе. Значительная часть экспертов (45 %) оценили его уровень на 3 балла по 5-балльной шкале. Остальные опрошенные имеют более пессимистичный взгляд на возможности электронного участия в Российской Федерации и Волгоградской области, оценивая степень его развития на 2 или 1 балл (рис. 1).

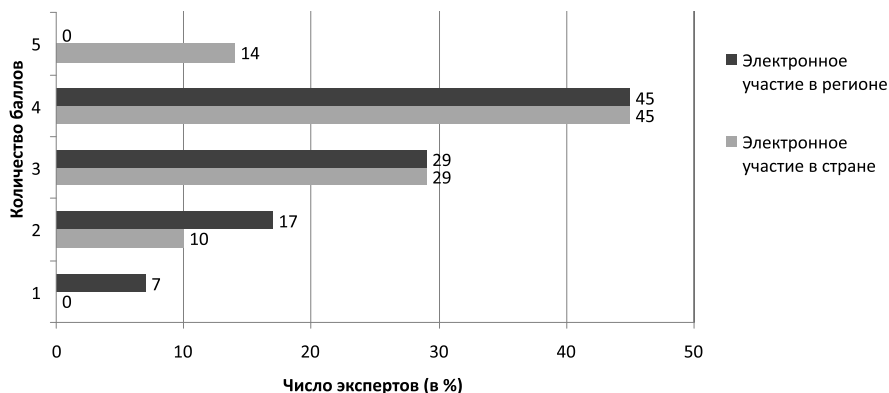


Рис. 1. Оценка уровня электронного участия по пятибалльной шкале (в % от числа опрошенных) / Fig. 1. Assessment of e-participation by a 5-score band (% from the respondents)

При определении существующих в мировой практике инструментов электронного участия будем опираться на результаты исследований европейских ученых, полученные в рамках реализации проектов Университета Македонии (DEMO-net)¹ и Департамента по правам граждан и конституционным вопросам Европейского Парламента². Ученые выделили следующие инструменты электронного участия: предоставление информации, создание групп электронного участия, краудсорсинг, проведение публичных акций, предвыборные кампании с помощью Интернета, обсуждение гражданами инициатив власти, возможность граждан влиять на управленческие решения, городское планирование, участие в формировании муниципального бюджета, проведение опросов среди граждан, голосование онлайн.

По мнению экспертов, лишь часть из представленных механизмов электронного участия применяется в России. Среди них называются предоставление информации органами власти, проведение опросов среди граждан посредством информационных технологий, краудсорсинг, создание групп электронного участия и дискуссионных площадок, обсуждение гражданами инициатив власти, проведение публичных акций. Лишь две из перечисленных возможностей используются в Волгоградской области: предоставление информации и проведение опросов. Следует отметить, что наиболее интерактивные механизмы электронного участия, предполагающие активную роль граждан в процессе управления, как правило, не являются востребованными в нашей стране. К ним относятся, например, онлайн голосование, формирование муниципального бюджета, городское планирование (см. рис 2).

¹ DEMO-net. Introducing eParticipation [Электронный песчур] // DEMO-net booklet series. 2007. № 1. URL: http://www.ifb.de/publikationsdateien/Introducing_eParticipation_DEMO-net_booklet_1.pdf (дата обращения: 16.02.2017).

² Lironi E. Potential and Challenges of E-participation in the European Union [Электронный песчур] / Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs. European Union, 2016. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556949/IPOL_STU\(2016\)556949_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556949/IPOL_STU(2016)556949_EN.pdf) (дата обращения: 21.02.2017).

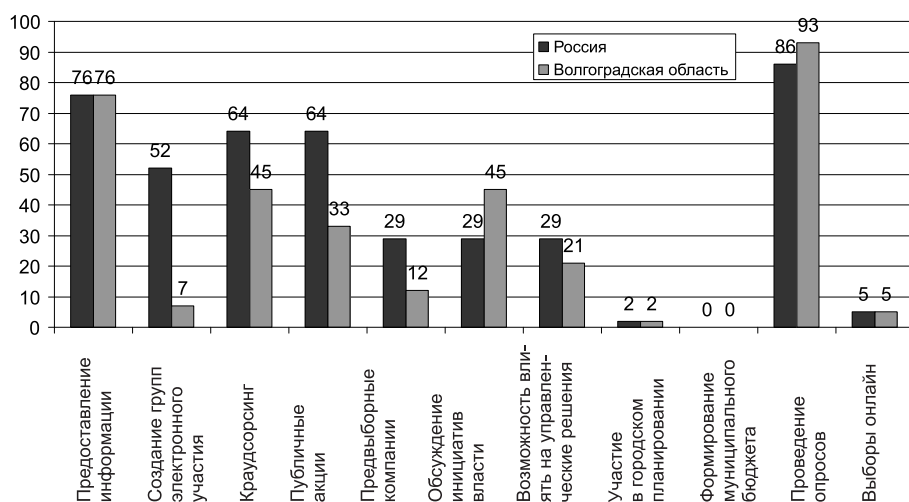


Рис. 2. Инструменты электронного участия (в % от числа опрошенных) /
Fig. 2. Tools of e-participation (% from the respondents)

2. Нормативно-правовая база, регламентирующая сферу информационных технологий.

Одним из важных факторов успешности электронного участия граждан является эффективность его правового регламентирования. Российское законодательство, регулирующее основные вопросы информационного обмена между органами власти и гражданами, начало формироваться в первые годы XXI века, когда Россия подписала ряд международных документов, направленных на ликвидацию информационного неравенства и обеспечение равного доступа для всех людей к информационным технологиям. В последующие годы наша страна приняла несколько правовых актов, регламентирующих вопросы взаимодействия власти и общества. В развитии отечественного законодательства, посвященного различным аспектам информационного общества, можно выделить два этапа. Начальный этап охватывает первое десятилетие нынешнего века; правовые акты, принятые в этот период, закладывают основу информационного обмена между органами власти и гражданами. В частности, основная цель Федеральной целевой программы «Электронная Россия на 2002–2010 годы» – повышение эффективности управления с помощью информационно-коммуникационных технологий. Несмотря на некоторые успехи в этой сфере (внедрение электронного документооборота в сферу управления, появление для граждан возможностей взаимодействия с органами власти посредством ресурсов электронного правительства), в 2010 году эффективность исполнения программы оценивалась как низкая: в полной мере электронные коммуникации между государственными органами и гражданами так и не заработали (Олейник, 2010). Анализируя документы, принятые в тот период времени, можно сделать вывод, что

они не были направлены на превращение населения из пассивного объекта в равноправного участника процесса коммуникации, имеющего возможности влиять на деятельность органов власти (Демушина, 2016).

Определенные действия в этом направлении были предприняты в следующем десятилетии. На втором этапе появился ряд нормативно-правовых актов, предоставляющих гражданам возможности влиять на процесс принятия управленческих решений. В частности, вводились такие новшества, как создание электронных услуг поддержки общественного обсуждения решений, принятых органами власти, формирование электронной системы мониторинга качества работы чиновников, привлечение граждан к обсуждению проектов законов. В 2012 году постановлением Правительства РФ в стране была утверждена концепция «Российской общественной инициативы», создающая условия для публичного представления гражданских инициатив с использованием ресурсов сети Интернет.

Анализ литературы, правовой базы и мнений экспертов показывает, что количественный состав нормативно-правовых документов является достаточно высоким и охватывает основные аспекты взаимодействия власти и общества с помощью информационно-коммуникационных технологий: право на доступ к публичной информации, защиту личных данных, правила организации и функционирования электронных сервисов органов власти в стране и регионе. Один из немногих слабо регламентированных аспектов, по мнению экспертов, остается развитие механизмов общественного контроля над деятельностью органов власти.

При этом, исследуя качественный уровень нормативно-правовой базы, можно сделать вывод, что он недостаточно высок. В числе недостатков документов следует указать дублирование информации, сумбурность изложения материала, размытость основных положений. Если говорить о реализации, то, по мнению экспертов, ряд документов оказались неэффективными и не выполнили поставленных целей. К числу документов, декларирующих схожие задачи и в какой-то степени дублирующих друг друга, можно отнести Концепцию использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года (принятую в 2004 году), Концепции региональной информатизации до 2010 года и до 2018 года (принятые в 2006 и 2014 годах соответственно), Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Стратегию развития информационного общества в Российской Федерации от 7 февраля 2008 года № Пр-212 и некоторые другие.

3. Прозрачность деятельности государства.

Возможность взаимодействия органов власти и граждан определяется степенью прозрачности процесса принятия управленческих решений. Под прозрачностью понимают максимально возможную и законодательную закрепленную и гарантированную доступность для граждан различных типов достоверной информации о деятельности властных структур (Чуклинов, 2006, с. 44). Электронные технологии позволяют сделать процесс информирования

граждан достаточно простым и эффективным. В последние десятилетия во всем мире реализуется Концепция открытых данных, суть которой заключается в выкладывании актуальной и важной для данного региона информации во Всемирную сеть. Крупнейшим потенциальным генератором данных является государство. В большинстве развитых стран мира открытые данные – это часть деятельности органов власти. Правительства публикуют их на специальных порталах, где информация находится в свободном доступе. К числу известнейших и представляющих наиболее обширный массив данных относятся порталы data.gov.uk в Великобритании, data.gov.au в Австралии, data.govt.nz в Новой Зеландии и др. Такие порталы сейчас существуют практически в любой стране мира и отличаются тематическим разнообразием.

В нашей стране в последние годы ведется активная работа по формированию баз открытых данных для всеобщего пользования. В открытый доступ выкладывается широкий спектр данных, связанных с любой сферой общественной деятельности: ЖКХ, спорт, жилищная политика, здоровье, культура и т.д. Первыми открытыми базами данных в России стали известные сайты: zakupki.gov.ru, bus.gov.ru и fias.nalog.ru.

В большинстве субъектов Федерации и городов страны формируются свои собственные порталы открытых данных, публикующие актуальную для жителей информацию. Проведенный анализ показывает, что большинство региональных ресурсов отличаются широтой наполнения и разнообразием представленной тематики. Открытые данные на порталах сгруппированы по направлениям, в них легко ориентироваться. На многих сайтах созданы форумы, блоги, приложения, сформированные на основе открытых данных. К достоинствам можно отнести хорошую визуализацию, возможность содержательно наполнять портал (это можно делать автоматически или в ручном режиме), актуализировать данные, обеспечивать их связанность, развивать информационно-справочную систему. Однако помимо нескольких удачных платформ открытых данных (например, порталов Москвы, Санкт-Петербурга, Тульской и Ульяновской областей) существует множество сайтов, содержание которых не отвечает потребностям современного общества, носит формальный характер и не является эффективным. Среди них, например, порталы Республики Тыва, Пермского края, Тюменской, Волгоградской и Астраханской областей. К недостаткам многих региональных платформ открытых данных относятся техническое несовершенство, дублирование информации, плохое продвижение сайтов и, в связи с этим, слабая востребованность содержания населением. По мнению экспертов Аналитического центра при Правительстве РФ, основная проблема заключается в том, что открытие данных в стране ведется бессистемно и формально без учета потребностей их потенциальных пользователей³.

4. Двусторонний характер коммуникации в системе «власть-общество», интерактивность.

Представляется, что недостаточно высокая роль общественности в нашей стране объясняется асимметричностью процесса коммуникации в сфере управления. Анализ литературы позволяет сделать вывод

³ Аналитический Центр изучил работу с открытыми данными в регионах. 05.10.2016 г. [Электронный ресурс]. URL: // <http://ac.gov.ru/events/010291.html> (дата обращения: 16.03.2017).

о существовании двух подходов к пониманию характера взаимоотношений между акторами коммуникативного процесса. Представители одного из них понимают под коммуникативным процессом одностороннее воздействие активного субъекта на пассивный объект. Если рассматривать управленческий процесс как разновидность коммуникации, то в этом случае он функционирует линейно и представляет собой асимметричное вертикальное взаимодействие сторон, выражающее потенциал субъекта власти достигнуть подчинения объекта.

Сторонники альтернативного взгляда, получившего свое развитие во второй половине XX века, рассматривают коммуникацию как многоуровневый и разнонаправленный процесс, участники которого осуществляют равноправное взаимодействие. Таким образом, согласно данному подходу, взаимоотношения в системе власти представляют собой взаимобмен участников коммуникативного процесса. Новое видение коммуникативного процесса способствовало изменению терминологии, обозначающей коммуникантов. Понятия «субъект» и «объект», подразумевающие заведомо неравноправные позиции участников, были вытеснены терминами «актор» и «агент», в понятийный объем которых входят такие свойства, как самостоятельность, активность, способность осуществлять контроль и конструировать реальность с учетом имеющихся ресурсов.

Двухсторонний характер коммуникации в системе «власть–общество» подразумевает равноправие сторон, при этом граждане имеют много возможностей оказывать воздействие на властные структуры и контролировать их деятельность. Сервисы электронного участия выступают посредниками в данном процессе и делают его значительно проще и удобнее.

По утверждению многих отечественных исследователей, в России отношения власти и общества никогда не строились на позициях равноправия и партнерства (Шелухаев, 2000; Ровнер, 2007; Калиоропуло, 2016). Институт государственной власти всегда оставался единственным влиятельным игроком на политической арене. Представители общественности слабо вовлечены в процесс публичного управления и предпочитают оставаться наблюдателями. Ситуацию пока не слишком изменило распространение информационно-коммуникационных технологий в сфере управления, основная цель которого – облегчить гражданам процесс взаимодействия с органами власти, сделать его интерактивным. Недостаточная активность населения, отмечают опрошенные эксперты, является главной причиной невысокой эффективности электронного участия граждан в нашей стране (рис. 3). По мнению экспертов, это можно объяснить сложностью электронных сервисов и низким уровнем компьютерной грамотности жителей Российской Федерации. Из диаграммы видно, что часть ответственности чиновники не снимают и с себя. Одним из основных препятствий на пути развития электронного участия граждан они называют недостаточную открытость органов власти (рис. 3). Сумма ответов – более 100 %, респонденты могли указывать несколько вариантов ответа.

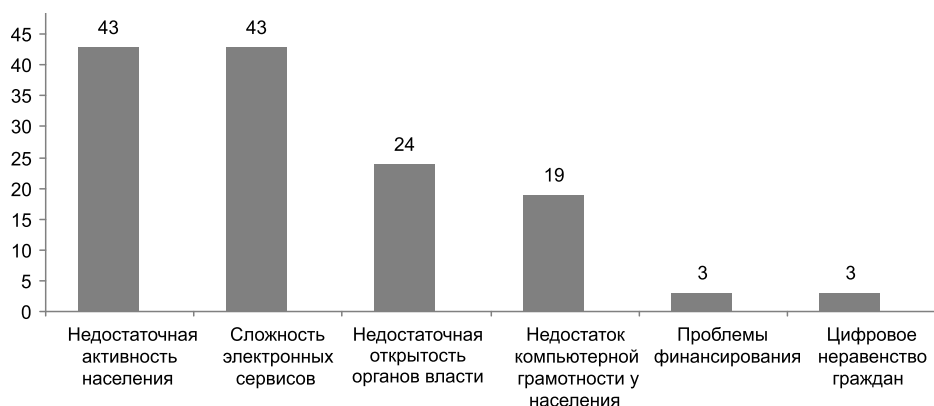


Рис. 3. Экспертная оценка причин низкой эффективности электронного участия граждан в России (в % от числа опрошенных) / Fig. 3. Expert assessment of reasons for low e-participation efficiency among the citizens in Russia (% from the respondents)

5. Привлечение граждан к управлению обществом и к разработке концепции электронного участия.

Интерактивность коммуникации в системе «власть–общество» подразумевает значительную роль граждан в принятии управленческих решений, актуальных для их региона. Одной из задач опроса было выяснить, имеют ли жители региона шансы на реальное участие в решении его проблем. Так, выяснилось, что, отмечая низкую активность и отсутствие инициативы граждан, большинство опрошенных государственных служащих не готовы видеть в представителях общественности равноправного партнера и не стремятся предоставить гражданам право самим формировать свое видение концепции электронного участия. Согласно результатам опроса, лишь 2 % опрошенных считают, что инициаторами развития электронных форм взаимодействия власти и общества должны выступать граждане. 24 % видят в этой роли общественные организации. Преобладающее большинство (74 %) убеждены, что инициатива должна исходить от органов власти.

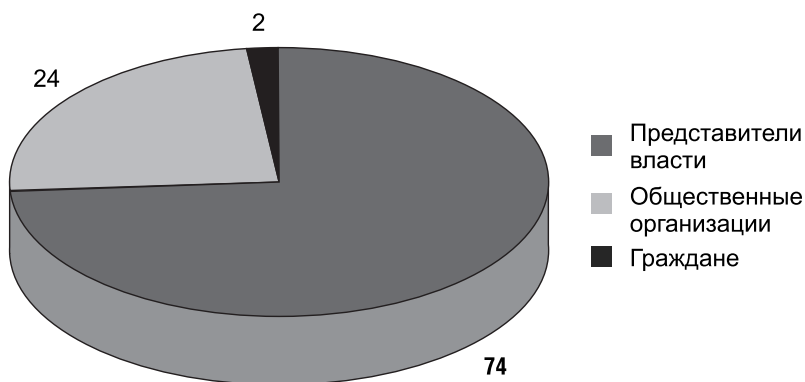


Рис. 4. Результаты экспертного опроса: Кто должен выступать инициатором развития электронного участия граждан? (в % от числа опрошенных) / Fig. 4. Results of expert survey: who should initiate the development of citizens' e-participation? (% from the respondents)

В качестве положительной тенденции можно отметить готовность чиновников Волгоградской области привлекать жителей региона к обсуждению и решению актуальных местных проблем (78 %). Лишь 9 % не считают это необходимым, 13 % опрошенных затруднились с ответом.

6. Доверие граждан к органам власти и их инициативам.

Представляется, что главной причиной невысокой политической и социальной активности граждан является отсутствие доверия к органам власти и отрицательная оценка их деятельности. Между тем современные ученые считают доверие главным фактором развития современного общества и необходимым условием эффективности социальных коммуникаций (Luhmann, 1979; Sztompka, 1999; Фукуяма, 2004). Так, по мнению Ф. Фукуямы, общества с высоким уровнем доверия характеризуются способностью к социализации и объединению и, соответственно, имеют больше возможностей достичь стабильности. Можно сделать вывод, что доверие является фактором развития гражданского общества и культуры партиципации.

Данные опросов последних лет показывают, что уровень доверия граждан к органам власти в России является чрезвычайно низким. Так, по результатам экспертного опроса, проведенного в 2015 году исследователями Института государственной службы и управления РАНХиГС, лишь 6,21 % респондентов считают уровень доверия населения к чиновникам высоким, а 9,6 % – скорее высоким. Каждый пятый опрошенный называет уровень доверия к органам власти низким⁴. Эти данные соответствуют результатам исследования, проведенного Левада-центром в том же году. Согласно им, треть населения России убеждена, что на слова представителей органов власти невозможно полагаться⁵.

Таким образом, выстраивание эффективной и грамотной коммуникации с гражданами, основывающейся на доверии, должно быть приоритетной задачей органов власти. Интерес представляет выявление каналов коммуникации, пользующихся наибольшим доверием у граждан. По мнению опрошенных волгоградских экспертов, большинство граждан предпочитают традиционные, проверенные средства коммуникации, такие как веб-сайт органа власти (33 %) или электронная почта (33 %). На втором месте находятся порталы петиций (14 %). Самый низкий уровень доверия, по мнению респондентов, вызывают более современные каналы коммуникации: социальные сети (5 %) и мобильные платформы (5 %) (рис. 5).

7. Уровень знаний и квалификации государственных служащих, реализующих проекты электронного участия.

Весомым фактором эффективности электронного участия граждан считается высокий уровень квалификации специалистов, использующих элек-

⁴ *Мониторинг общественного доверия: российский и зарубежный опыт* // Аналитические обзоры Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы. 2016. № 5. С. 36–37.

⁵ *Доверие к власти и официальной статистике*. Пресс-выпуск Левада-центра от 19.08.2015 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cogita.ru/a.n.-alekseev/andrei-alekseev-1/sudite-sami-v-kakoi-mere-grazhdane-doveriyayut-vlasti> (дата обращения: 20.02.2017).

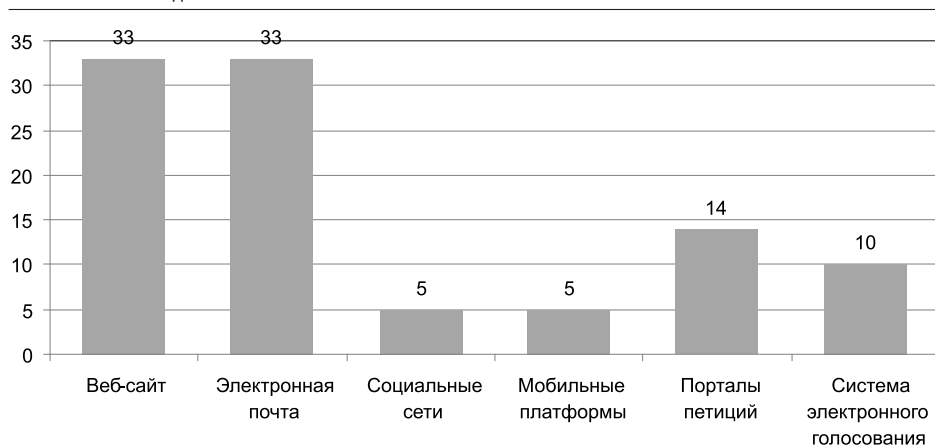


Рис. 5. Результаты экспертного опроса: выберите средство коммуникации органа власти и граждан, которое, на Ваш взгляд, пользуется наибольшим доверием у населения (в % от числа опрошенных) / Fig. 5. Results of expert survey: choose a communication tool between the authorities and the citizens, which, you believe, is the most popular among the population (% from the respondents)



Рис. 6. Результаты экспертного опроса: уровень квалификации государственных и муниципальных служащих региона в сфере электронных технологий (в % от числа опрошенных) / Fig. 6. Results of expert survey: Level of qualification among the region's state and municipal officers in the area of e-technologies (% from the respondents)

тронные технологии во взаимодействии с населением. Согласно результатам опроса, эксперты в целом положительно оценивают существующий уровень квалификации государственных и муниципальных служащих Волгоградской области. 56 % респондентов отмечают достаточный или скорее достаточный уровень, 33 % – недостаточный или скорее недостаточный, 11 % затруднились с ответом (рис. 6).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

1. В настоящее время эффективное государственное управление невозможно без участия в нем граждан. Развитие информационно-коммуникативных технологий позволяет наиболее быстро и без больших затрат привлечь представителей общественности к процессу принятия управленческих решений. Знание и учет факторов, влияющих на успешность электронного участия граждан, повышает эффективность взаимодействия населения с органами власти с помощью электронных технологий. Факторы могут варьироваться в зависимости от ряда обстоятельств: экономической ситуации в стране, политического строя, развития электронных технологий. В ходе работы выявлена и исследована группа факторов, актуальных для современной России. Проведен анализ каждого из факторов, исследованы предпосылки для развития электронного участия граждан в нашей стране.

2. В процессе исследования установлено, что в России существует многообразие сервисов электронного участия. Однако при этом их качество нельзя признать высоким по многим причинам, главная из которых – отсутствие обратной связи на большинстве порталов и, как результат, их низкая интерактивность. Следует отметить невысокую востребованность инструментов электронного участия, предполагающих активную роль граждан в решении управленческих задач, особенно это относится к региональному уровню, что объясняется неравноправием во взаимодействии власти и общества и низким уровнем вовлеченности граждан в процесс принятия управленческих решений. К основным причинам, вызывающим эти проблемы, относятся, прежде всего, сложность предлагаемых электронных сервисов, низкий уровень компьютерной грамотности, недостаточная открытость органов власти.

3. Анализируя повышение степени прозрачности власти как фактор совершенствования электронного участия, можно сделать вывод о том, что в нашей стране сделан существенный шаг вперед в этом направлении. Институты власти на федеральном и региональном уровне стремятся сделать более доступной информацию о своей деятельности. Можно отметить разнообразие тематики и многоаспектность открытых данных, выложенных в сети Интернет. Однако при этом встречается ряд технически несовершенных сайтов, имеющих формальный характер и не отражающих реальных проблем страны и региона.

4. Нормативно-правовая база, регламентирующая информационные аспекты взаимодействия власти и граждан, в настоящее время требует определенной доработки. В качестве положительной тенденции можно отметить достаточное количество и содержательную наполненность правовых актов, регулирующих данную сферу и охватывающих практически все аспекты взаимоотношений власти и граждан. Единственным слабо регламентированным аспектом является механизм общественного контроля над деятельностью органов власти. Другой недостаток – невысокая эффективность существующих правовых актов, ряд из которых невозможно реализовать на практике.

БЛАГОДАРНОСТИ

Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ, проект № 16-13-34002 «Электронное участие граждан: анализ существующих возможностей и перспективы развития в Волгоградской области».

Библиографический список

Демушина О. Н. Нормативно-правовое регулирование электронного участия граждан в России // Научный вестник Волгоградского филиала РАН-ХиГС. 2016. № 3. С. 21–24.

Калиоропуло Е. В. Коммуникативные отношения в системе «власть–общество» в современной России [Электронный ресурс] // Культура и время перемен. 2016. № 2 (13). URL: <http://timekguki.esrae.ru/29-191> (дата обращения: 18.02.2017).

Олейник А. Интернет-акции не заменяют политического действия [Электронный ресурс] // Ведомости. 2010. 30 нояб. URL: http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2010/11/30/asocialnaya_set (дата обращения: 20.02.2017).

Ровнер Я. Я. Власть и общество в России (Истоки и смысл политического отчуждения) // Власть. 2007. № 10. С. 40–43.

Скопинцев А. К. Основные факторы, влияющие на эффективность внедрения электронного правительства [Электронный ресурс] // Научный журнал КубГАУ. 2016. № 121 (07). DOI: 10.21515/1990-4665-121-083. URL: <http://ej.kubagro.ru/2016/07/pdf/83.pdf> (дата обращения: 15.02.2017).

Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию / пер. с англ. Д. Павловой, В. Кирющенко, М. Колопотина. М.: АСТ, 2004. 732 с.

Чуклинов А. Е. «Прозрачная» государственная политика: некоторые проблемы теории и практики // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. Политология. 2006. № 8. С. 44–50.

Шелохаев В. В. Особенности отношений власти и общества в России: история и современность // Куда идет Россия? Власть, общество, личность / под общ. ред. Т. И. Заславской. М.: МВШСЭН, 2000. С. 10–21.

Alomari M., Sandhu K., Woods P. Measuring social factors in E-government adoption in the Hashemite Kingdom of Jordan // International Journal of Digital Society (IJDS). 2010. Vol. 1, № 2. P. 163–172.

Anthopoulos L. G., Siozos P., Tsoukalas I. A. Applying participatory design and collaboration in digital public services for discovering and re-designing e-Government services // Government Information Quarterly. 2007. Vol. 24, № 2. P. 353–376. DOI: 10.1016/j.giq.2006.07.018.

Bennett D. Factors influencing the success of an E-participation project in South Africa: Ph.D. Thesis [Электронный ресурс]. University of Cape Town, 2015. 103 p. URL: https://open.uct.ac.za/bitstream/item/16533/thesis_com_2015_lrxdin001-thesis.pdf?sequence=1 (дата обращения: 21.02.2017).

Carter L., Bélanger F. The utilization of e-government services: Citizen trust, innovation and acceptance factors // Information Systems Journal. 2005. Vol. 15, № 1. P. 5–25. DOI: 10.1111/j.1365-2575.2005.00183.x.

Carter L., Weerakkody V. E-government adoption: A cultural comparison // Information Systems Frontiers. 2008. Vol. 10, № 4. P. 473–482. DOI: 10.1007/s10796-008-9103-6.

Cegarra-Navarro J.-G., Pachón J. R. C., Cegarra J. L. M. E-government and citizen's engagement with local affairs through e-websites: The case of Spanish municipalities // *International Journal of Information Management*. 2012. Vol. 32, № 5. P. 469–478. DOI: 10.1016/j.ijinfomgt.2012.02.008.

Denhardt R. B., Denhardt J. The New public service: Serving rather than steering // *Public Administration Review*. 2000. Vol. 60, № 6. P. 549–559.

Gil-García J. R., Pardo T. A. E-government success factors: Mapping practical tools to theoretical foundations // *Government Information Quarterly*. 2005. Vol. 22, № 2. P. 187–216. DOI: 10.1016/j.giq.2005.02.001.

Hung S.-Y., Chang C.-M., Yu T.-J. Determinants of user acceptance of the e-Government services: The case of online tax filing and payment system // *Government Information Quarterly*. 2006. Vol. 23, № 1. P. 97–122. DOI: 10.1016/j.giq.2005.11.005.

Lean O. K., Zailani S., Ramayah T., Fernando Y. Factors influencing intention to use e-government services among citizens in Malaysia // *International Journal of Information Management*. 2009. Vol. 29, № 6. P. 458–475. DOI: 10.1016/j.ijinfomgt.2009.03.012.

Luhmann N. Trust and Power. Chichester: John Wiley and Sons Inc., 1979. 208 p.

Macintosh A., Whyte A. Towards an evaluation framework for eParticipation // *Transforming Government: People, Process and Policy*. 2008. Vol. 2, № 1. P. 16–30. DOI: 10.1108/17506160810862928.

Nabafu R., Maiga G. A model of success factors for implementing local E-government in Uganda // *Electronic Journal of E-government*. 2012. Vol. 10, № 1. P. 31–46.

Papadopoulou P., Nikolaidou M., Martakos D. What is trust in e-government? A proposed typology // *Proceedings of the 43rd Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS)*, Honolulu, Hawaii, USA, 2010. 11 March. DOI: 10.1109/HICSS.2010.491.

Sahari N., Zainal Abidin N., Kasimin H., Mohd Idris H. Malaysian e-Government application: Factors of actual use // *Australian Journal of Basic and Applied Sciences*. 2012. Vol. 6, № 12. P. 325–334.

Sztompka P. Trust: A sociological theory. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 214 p.

Tolbert C. J., Mossberger K. The effects of E-government on trust and confidence in government // *Public Administration Review*. 2006. Vol. 66, № 3. P. 354–369. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2006.00594.x.

Vicente M. R., Novo A. An empirical analysis of e-participation. The role of social networks and e-government over citizens' online engagement // *Government Information Quarterly*. 2014. Vol. 31, № 3. P. 379–387. DOI: 10.1016/j.giq.2013.12.006.

Wijnhoven F., Ehrenhard M., Kuhn J. Open government objectives and participation motivations // *Government Information Quarterly*. 2015. Vol. 32, № 1. P. 30–42. DOI: 10.1016/j.giq.2014.10.002.

Информация об авторе

Демушина Ольга Николаевна – канд. соц. наук, доц. кафедры корпоративного управления Волгоградского института управления – филиала ФГБОУ ВО

«Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 400078, Россия, г. Волгоград, ул. Гагарина, 8

ORCID: 0000-0002-7599-3604

ResearcherID: H-8330-2017

Электронный адрес: Olga-demushina@yandex.ru

Статья получена 15 мая 2017

UDC 316.4:323.21

DOI: 10.17072/2218-9173-2017-2-132-151

INFLUENCE FACTORS FOR E-PARTICIPATION

Olga N. Demushina

Volgograd Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 8 Gagarin str., Volgograd, 400078, Russia

ORCID: 0000-0002-7599-3604

ResearcherID: H-8330-2017

E-mail: Olga-demushina@yandex.ru

For citation:

Demushina, O. N. (2017), "Influence factors for e-participation", *Ars Administrandi*, vol. 9, no. 2, pp. 132–151, doi: 10.17072/2218-9173-2017-2-132-151.

Introduction. The paper presents the results of research based on the outcomes of literature review, regulatory framework and expert survey of regional government officials in Volgograd region as a part of the project "E-participation of citizens: Analysis of existing possibilities and prospects of development in Volgograd region" supported by the Russian Humanitarian Science Foundation in 2016.

Aims. The aim of the research is to reveal, explore, and to analyze factors influencing the efficiency of e-participation in order to evaluate the level of e-democracy development in Russia and Volgograd region and to elaborate recommendations enhancing communication between regional governments and citizens.

To achieve these objectives the author utilized the following research **methods**: 1) literature review devoted to e-participation; 2) regulatory framework analysis; 3) expert survey of regional government officials involved into e-participation projects.

Results. The study reveals and explores the following factors: amount and quality of e-participation services; regulatory framework, regarding e-participation; level of government's transparency; bottom up communication between governments and citizens; citizens' involvement in governance; citizens' trust in government; level of knowledge of government officials dealing with e-participation.

Conclusion. The research shows that local governments don't use many e-participation tools to interact with citizens. The results of the expert survey show that the reasons for the insufficient level of e-participation in Volgograd region are low activity of citizens, complexity of e-services and insufficient transparency of local governments.

Key words: e-participation; e-participation factors; petition services; crowdsourcing; open data portal; e-voting

Acknowledgements

The work was supported by the Russian Humanitarian Science Foundation, project no. 16-13-34002 "E-participation of citizens: Analysis of existing possibilities and prospects of development in Volgograd region".

References

- Demushina, O. N. (2016), "Regulatory framework of e-participation in Russia", *Scientific Bulletin of the Volgograd Branch of The Presidential Academy*, no. 3, p. 21–24.
- Kalioropulo, E. (2016), "The communicative relations in the "power society" system in modern Russia" [Online], *Kul'tura i vremja peremen*, no. 2 (13), available at: <http://timekguki.esrae.ru/29-191> (Accessed February 18, 2017).
- Olejnik, A. (2010), "Internet events can't replace political actions" [Online], *Vedomosti*, November 30, 2010, available at: http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2010/11/30/asocialnaya_set (Accessed February 20, 2017).
- Rovner, J. (2007), "Authority and society in Russia (Reasons and essence of political estrangement)", *Vlast*, no. 10, pp. 40–43.
- Skopincev, A. (2016), "General factors influencing the efficiency of implementation of e-government" [Online], *Scientific Journal of KubSAU*, no. 121 (07), doi: 10.21515/1990-4665-121-083, available at: <http://ej.kubagro.ru/2016/07/pdf/83.pdf> (Accessed February 15, 2017).
- Fukuyama, F. (2004), *Doverie: social'nye dobrodeteli i put' k процветанию* [Trust: The social virtues and the creation of prosperity], translated by Pavlova, D., Kiryushhenko, V. and Kolopotin, M., AST, Moscow, Russia.
- Chuklinov, A. (2006), "A "transparent" state policy: some problems of the theory and practice", *Vestnik Rossijskogo universiteta druzhby narodov*, no. 8, p. 44–50.
- Shelohaev, V. (2000), "Special aspects of relations between authorities and society in Russia: history and modern situation", in Zaslavskaya, T. (ed.), *Where is Russia going? Authority, society, personality*, The Moscow School of Social and Economic Sciences (MSSES) publishing house, Moscow, Russia, pp. 10–21.
- Alomari, M., Sandhu, K. and Woods, P. (2010), "Measuring social factors in E-government adoption in the Hashemite Kingdom of Jordan", *International Journal of Digital Society (IJDS)*, vol. 1, no. 2, pp. 163–172.
- Anthopoulos, L. G., Siozos, P. and Tsoukalas, I.A. (2007), "Applying participatory design and collaboration in digital public services for discovering and re-designing e-Government services", *Government Information Quarterly*, vol. 24, no. 2, pp. 353–376, doi: 10.1016/j.giq.2006.07.018.

Bennett, D. (2015), "Factors influencing the success of an E-participation project in South Africa", Ph.D. Thesis, Information Systems, University of Cape Town, Cape Town, Republic of South Africa [Online], available at: https://open.uct.ac.za/bitstream/item/16533/thesis_com_2015_lrxdin001-thesis.pdf?sequence=1 (Accessed February 21, 2017).

Carter, L. and Bélanger, F. (2005), "The utilization of e-government services: Citizen trust, innovation and acceptance factors", *Information Systems Journal*, vol. 15, no. 1, pp. 5–25, doi: 10.1111/j.1365-2575.2005.00183.x.

Carter, L. and Weerakkody, V. (2008), "E-government adoption: A cultural comparison", *Information Systems Frontiers*, vol. 10, no. 4, pp. 473–482, doi: 10.1007/s10796-008-9103-6.

Cegarra-Navarro, J.-G., Pachón, J. R. C. and Cegarra, J. L. M. (2012), "E-government and citizen's engagement with local affairs through e-websites: The case of Spanish municipalities", *International Journal of Information Management*, vol. 32, no. 5, pp. 469–478, doi: 10.1016/j.ijinfomgt.2012.02.008.

Denhardt, R. B. and Denhardt, J. (2000), "The new public service: Serving rather than steering", *Public Administration Review*, vol. 60, no. 6, pp. 549–559.

Gil-García, J. R. and Pardo, T. A. (2005), "E-government success factors: Mapping practical tools to theoretical foundations", *Government Information Quarterly*, vol. 22, no. 2, pp. 187–216, doi: 10.1016/j.giq.2005.02.001.

Hung, S.-Y., Chang, C.-M. and Yu, T.-J. (2006), "Determinants of user acceptance of the e-Government services: The case of online tax filing and payment system", *Government Information Quarterly*, vol. 23, no. 1, pp. 97–122, doi: 10.1016/j.giq.2005.11.005.

Lean, O. K., Zailani, S., Ramayah, T. and Fernando, Y. (2009), "Factors influencing intention to use e-government services among citizens in Malaysia", *International Journal of Information Management*, vol. 29, no. 6, pp. 458–475, doi: 10.1016/j.ijinfomgt.2009.03.012.

Luhmann, N. (1979), *Trust and Power*, John Wiley and Sons Inc., Chichester, UK.

Macintosh, A. and Whyte, A. (2008), "Towards an evaluation framework for eParticipation", *Transforming Government: People, Process and Policy*, vol. 2, no. 1, pp. 16–30, doi: 10.1108/17506160810862928.

Nabafu, R. and Maiga, G. (2012), "A model of success factors for implementing local E-government in Uganda", *Electronic Journal of E-government*, vol. 10, no. 1, pp. 31–46.

Papadopolou, P., Nikolaidou, M. and Martakos, D. (2010), "What is trust in e-government? A proposed typology", 43rd Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS), Honolulu, Hawaii, USA, March 11, 2010, doi: 10.1109/HICSS.2010.491.

Sahari, N., Zainal Abidin, N., Kasimin, H. and Mohd Idris, H. (2012), "Malaysian e-Government application: Factors of actual use", *Australian Journal of Basic and Applied Sciences*, vol. 6, no. 12, pp. 325–334.

Sztompka, P. (1999), *Trust: a sociological theory*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Tolbert, C. J. and Mossberger, K. (2006), "The effects of E-government on trust and confidence in government", *Public Administration Review*, vol. 66, no. 3, pp. 354–369, doi: 10.1111/j.1540-6210.2006.00594.x.

Vicente, M. R. and Novo, A. (2014), "An empirical analysis of e-participation. The role of social networks and e-government over citizens' online engagement", *Government Information Quarterly*, vol. 31, no. 3, pp. 379–387, doi: 10.1016/j.giq.2013.12.006.

Wijnhoven, F., Ehrenhard, M. and Kuhn, J. (2015), "Open government objectives and participation motivations", *Government Information Quarterly*, vol. 32, no 1, pp. 30-42, doi: 10.1016/j.giq.2014.10.002.

Received May 15, 2017