

Сидорова А.А.

Электронное правительство: повышение общественного участия в управлении государством

Сидорова Александра Александровна — кандидат экономических наук, доцент, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.
E-mail: Sidorova_A@spa.msu.ru
SPIN-код РИНЦ: [5015-4707](https://elibrary.ru/5015-4707)

Аннотация

Статья посвящена изучению подходов к определению содержания электронного правительства и анализу основных тенденций его развития в настоящее время. В частности, в статье рассматриваются концепции *wiki*-правительства, демократии совместной работы, краудсорсинговые технологии в государственном секторе, а также приводятся примеры успешной реализации данных моделей в России и за рубежом.

Ключевые слова

Государственное управление, электронное правительство, демократия совместной работы, краудсорсинг, *wiki*-правительство, общественное участие.

Термин «электронное правительство» (англ. *Electronic Government, e-Government*) стал широко употребляться в России в конце 1990-х годов XX века для описания процессов информатизации деятельности органов государственной власти. Однако в настоящее время единого общепринятого понимания данного термина не существует, и связано это во многом с динамичностью развития данной сферы: новые возможности информационно-коммуникационных технологий позволяют постоянно расширять сферу деятельности электронного правительства и спектр задач, которые можно с его помощью решить. Целью данной статьи является рассмотрение эволюции содержания термина «электронное правительство» и выявление основных трендов его развития в настоящее время.

Принято выделять два основных подхода к определению понятия «электронное правительство»: узкий, изучающий деятельность правительства, которая происходит посредством электронных средств связи между уровнями правительства, гражданами и деловыми кругами¹, и широкий, рассматривающий электронное правительство как особую систему взаимодействия государства, граждан и бизнеса на качественно новом

¹ К узкому подходу можно отнести трактовки электронного правительства, предложенные Г.Л. Акоповым, Д.В. Кононенко и Д. Холмсом. Подробнее см.: *Акопов Г.Л.* Информационное право: учеб. пособие. Ростов н/Д: Феникс, 2008. С.343; *Кононенко Д.В.* Модернизация концепций электронного правительства: сравнительно-правовой анализ (РФ и США) // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. 2013. № 2 (19). С. 34. URL: <http://j.volsu.com/index.php/ru/archiv-e-ru/20-vestnik-volgu-seriya-5-yurisprudentsiya-2013-2-19/135-modernizatsiya-kontseptsiy-elektronnogo-pravitelstva-sravnitelno-pravovoj-analiz-rf-i-ssha> (дата обращения: 22.06.2017); *Холмс Д.* eGov. Стратегии электронного бизнеса для государства / Пер. с англ.: А.В. Коротков. М.: Астрель; АСТ, 2004. С. 18–19.

уровне, обеспечивающем высокую степень общественного участия в процессах государственного управления.

Узкий подход к электронному правительству не предполагает принципиальных изменений в составе функций органов государственной власти, построения нового формата взаимодействия между государством, гражданами и деловыми кругами. По сути своей, содержание деятельности органов государственной власти остается прежним, изменяется только форма: если раньше государственные услуги могли предоставляться только при очном взаимодействии граждан и бизнеса с органами государственной власти, то по мере внедрения электронного правительства многие услуги стали доступны также в дистанционной (электронной) форме, например, получение заграничного паспорта или подача налоговой декларации. Однако важно подчеркнуть, что сама сущность предоставляемой услуги осталась неизменной.

Таким образом, электронное правительство, согласно узкому подходу, предполагает использование информационных технологий для поддержания внутриведомственного и межведомственного взаимодействия, а также для оказания государственных услуг более дешевым и удобным способом. Тем не менее, само по себе использование информационных технологий не влечет за собой автоматического повышения качества процессов государственного управления. Именно поэтому на современном этапе развития государственного управления более актуальным является широкий подход к определению электронного правительства.

Широкий подход иллюстрируют определения электронного правительства, предложенные консалтинговой компанией *Gartner Group* и А. Ронки², а также трактовка электронного правительства, закрепленная в Концепции формирования электронного правительства в Российской Федерации: электронное правительство — это новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения

² Подробнее см.: *Солодов В.В.* E-government и борьба с коррупцией // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2006. № 1. С. 2–16; *Он же.* Электронное правительство как инструмент трансформации государственного управления: дис... канд. полит. наук. М., 2007; *Ронки А.* Электронное правительство: эволюция или революция? Часть 1 // Информационное общество. 2012. № 3. С. 11. URL: http://emag.iis.ru/arc/infosoc/emag_nsf/BPA/50275c96cb003d4044257b21003fa880 (дата обращения: 22.06.2017); *Сырин Е.М.* Электронное правительство: стратегии формирования и развития: дис... канд. социол. наук. М., 2006.

организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов³.

Широкий подход к трактовке электронного правительства предполагает не просто информатизацию процессов государственного управления, повышение удобства и доступности государственных услуг и сокращение транзакционных издержек, но **создание качественно новых моделей взаимодействия органов государственной власти с гражданами и деловыми кругами**. Электронное правительство в своем идеальном виде рассматривается как противоположность бюрократизма и волокиты. Это подход к государственному управлению, в основе которого лежит развитие общественного участия на качественно новом уровне, который стал возможным благодаря развитию информационно-коммуникационных технологий. Но внедрение ИКТ в деятельность органов государственной власти не является главной целью электронного правительства, это лишь средство, позволяющее повысить степень демократизации общества и общественного участия в государственном управлении, повысить его эффективность. Ниже будут рассмотрены возможности электронного правительства в рамках развития указанных направлений.

Как уже было отмечено, инструментарий электронного правительства позволяет не только повысить качество предоставления государственных и муниципальных услуг, но также повлиять на качество демократии в целом посредством интенсификации общественного участия в государственном и муниципальном управлении. Существует множество трактовок понятия качества, однако в рамках анализа проблематики электронного правительства наиболее полезной представляется классификация, предложенная Л. Морлино и Л.-Г. Карли. Исследователи выделяют три подхода к трактовке понятия качества:

- 1) акцент на процедуре (качественный продукт является результатом точного управляемого процесса, осуществляемого в соответствии с четкими, повторяющимися методами в указанный срок);
- 2) акцент на содержании (качество содержится в структурных характеристиках продукта);
- 3) акцент на результате (косвенно определяется уровнем удовлетворенности клиентов).

³ Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 № 632-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» // Консультант Плюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_76942/ (дата обращения: 22.06.2017).

Таким образом, «качественная демократия — это “правильная” демократия, т. е. стабильная институциональная структура, реализующая свободу и равенство граждан путем легитимного и надлежащего функционирования его институтов и механизмов», т. е. такой режим, который устраивает граждан (акцент на результат), при котором граждане, ассоциации и общины имеют свободу и равенство в различной степени и форме (акцент на содержании) и имеют право проверять и оценивать работу правительства (акцент на процедуре)⁴. Такой подход к определению качества демократии созвучен модели *good governance*, принципы которой направлены на создание институтов и процессов, которые были бы способны реализовать политику по улаживанию противоречий и удовлетворению материальных, социальных, культурных потребностей разных групп населения⁵. При этом в рамках данной модели особое внимание уделяется созданию каналов коммуникации.

Морлино и Карли приводят также определение качества демократии А. Робертса, подразумевающего под ним «степень, до которой граждане контролируют свое правительство или же прочность связей между гражданами и политиками»⁶. Исследователи критикуют такой подход за его неспособность содействовать созданию конкретного инструментария, а также за узость трактовки и ее сосредоточение на политике. Однако следует отметить, что данный подход делает акцент на важной составляющей демократического режима — степени общественного участия, не ограничиваясь лишь участием в выборах и контролем работы правительства⁷.

Участие, таким образом, трактуется исследователями как «полный набор линий поведения, традиционных и нетрадиционных, законных или находящихся на грани законности, который позволяет женщинам и мужчинам, отдельным гражданам и группе создавать, возрождать или усиливать групповую идентификацию либо влиять на комплектование органов власти (представительных и (или) государственных), а

⁴ Морлино Л., Карли Л.Г. Как оценивать демократию. Какие существуют варианты?: доклад к XV Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. Москва, 1–4 апреля 2014 г. / НИУ ВШЭ; пер. с англ. М.: ИД ВШЭ, 2014. С. 9. URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/119225855> (дата обращения: 22.06.2017).

⁵ Купряшин Г.Л. Основы государственного и муниципального управления. М.: Юрайт, 2015. С. 25; Купряшин Г.Л. Государственный менеджмент: возможности и ограничения // Государственное управление. Электронный вестник. 2003. № 1. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/1_2003kupyashin.htm (дата обращения: 22.06.2017).

⁶ Морлино Л., Карли Л.Г. Указ. соч. С. 9.

⁷ Подробнее о подходах определению степени демократичности режима см.: Przeworski A., Sprague J., Manin B. Democracy, Accountability, and Representation. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. P. 222–250; Barsh R.L. Democratization and Development // Human Rights Quarterly. 1992. Vol. 14. No 1. P. 120–134. URL: <http://www.jstor.org/stable/762555> (accessed: 22.06.2017); Карл Т.Л., Шмиттер Ф. Что есть демократия? // Вся политика. Хрестоматия / Сост. В.Д. Нечаев, А.В. Филиппов. М.: Европа, 2006; Тилли Ч. Демократия. М.: Институт общественного проектирования, 2007. С. 21–24.

также на их решения с целью поддержания или изменения порядка распределения существующих ценностей»⁸. Главным условием повышения участия является достаточный уровень образования населения и политической и юридической грамотности. При достаточно широком подходе к определению участия в целом, Морлино и Карли значительно сужают предлагаемую трактовку, приводя такие вторичные характеристики участия, как:

- возможности для участия (показатель: политический плюрализм и участие);
- явка на выборы (показатель: явка избирателей);
- членство в партии (показатель: членство в партии);
- общественное участие (показатель: членство в ассоциации);
- участие в политической жизни за рамками учреждений (показатель: демонстрации, петиции);
- незаконное участие в политической жизни (показатель: несанкционированные забастовки, оккупация зданий)⁹.

Однако в контексте развития ИКТ такое понимание общественного участия является слишком узким: помимо волеизъявления на выборах, членства в ассоциациях и участия в забастовках у населения существуют дополнительные **возможности участия в разработке и принятии государственных решений**. В частности, участие в общественных слушаниях, конференциях и опросах граждан (в том числе, на интернет-сайтах), общественная экспертиза и др. Однако исследователи отмечают недостаточное развитие российского законодательства по вопросу непосредственного участия граждан в управлении делами государства (кроме соответствующей части муниципального права)¹⁰. В России законодательно закреплены более десяти форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, среди которых — местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, правотворческая инициатива граждан и проч.¹¹ При этом следует отметить, что данный перечень форм осуществления участия граждан не является исчерпывающим и закрытым, граждане России вправе участвовать

⁸ Морлино Л., Карли Л.Г. Указ. соч. С. 17.

⁹ Там же. С. 30–31.

¹⁰ Карпов А.С. Формы общественного участия в принятии решений. 2011. URL: [http://www.kdobru.ru/materials/Формы общественного участия в принятии решений Карпов.А.С.pdf](http://www.kdobru.ru/materials/Формы_общественного_участия_в_принятии_решений_Карпов.А.С.pdf) (дата обращения: 22.06.2017).

¹¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Консультант Плюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 22.06.2017). Глава 5.

в осуществлении местного самоуправления и в иных формах, не противоречащих законодательству страны.

В мировой практике наиболее распространенными являются примеры эффективной организации общественного участия на региональном уровне. Необходимо отметить, что оно все чаще характеризуется переходом от традиционных политических институтов к новым, горизонтальным, ориентированным на установление режима диалога. Интересным для России является опыт организации региональной би-национальной системы управления, сложившейся в регионе Великих Озер в США и Канаде.

Начиная с 1909 года, Канада и США регулируют совместное использование вод Великих озер по Соглашению по трансграничным водам (*Boundary Waters Treaty*). Для реализации соглашения Канада и США создали Международную совместную комиссию (*International Joint Commission, IJC*), занимающуюся вопросами администрирования и исследования и осуществляющую посреднические функции по вопросу трансграничных вод. Переговоры по вопросам борьбы с выбросами загрязнений в 1960-х годах привели к подписанию Соглашения о качестве воды Великих озер (*Great Lakes Water Quality Agreement, GLWQA*) в 1972 году, в котором были отражены основные общие задачи поддержания качества воды, а также закреплены процедуры мониторинга и контроля уровня загрязнения.

Международная совместная комиссия (*IJC*)¹², как би-национальный орган, отвечает за управление правительственными программами, включающее такие этапы, как оценка степени достижения заявленных целей, поддержка осуществления и практической реализации согласованных принципов сотрудничества, гласности и участия. Международная совместная комиссия учредила систему экспертов-консультантов, которые консультируют комиссию с научной и политической точек зрения, оптимизируют процесс принятия решений, а также помогают в осуществлении всех функций, полномочий и обязанностей, возложенных на комиссию Соглашением о качестве воды Великих озер (*GLWQA*). Система экспертов-консультантов состоит из четырех основных консультативных советов, которые поддерживаются целевыми группами, подкомитетами и рабочими группами, собирающими и обрабатывающими необходимые данные и информацию для проведения политических и научных оценок.

Система экспертов-консультантов также отвечает за организацию и объединение различных делиберативных и партисипативных процедур для

¹² International Joint Commission (IJC) [Official Site]. URL: <http://www.ijc.org/en/> (accessed: 22.06.2017).

общественности на разных политико-институциональных уровнях. Информация, поступающая от широкой общественности, а также научные оценки состояния Великих озер собираются и агрегируются в течение двухлетнего рабочего цикла Международной рабочей комиссией и экспертными консультативными советами в двухгодичные отчеты, которые ложатся в основу экологической политики по району Великих озер Канады и США. Для этой цели были институализированы следующие формы участия:

- Общественные слушания на би-национальном уровне организуются один раз в два года (в конце двухлетнего рабочего цикла). Эти слушания открыты для всех жителей бассейна Великих озер. Все участники имеют право быть услышанными, все проблемы и вопросы могут быть подняты.

- Специальные общественные слушания (*ad hoc*) проводятся всякий раз, когда Международная рабочая комиссия должна выполнять исследовательскую функцию в соответствии с Соглашением по трансграничным водам (*Boundary Waters Treaty*), включая также приглашение внешних экспертов для проведения научного анализа.

- Общественные семинары и совещания являются наиболее распространенной формой участия населения в решении вопросов, касающихся экологических, экономических, социально-политических и институциональных проблем, а также вопросов по работе консультативных экспертных советов и др.

- Круглые столы, фокус-группы и консультации организуются для привлечения тех заинтересованных сторон, которые активно не вовлечены в рамках иных форм участия. Цель подобных мероприятий состоит в совместном поиске приемлемых вариантов решения конкретных вопросов, а также в выработке общих рекомендаций.

- Региональные общественные консультативные органы были созданы согласно планам управления регионом, которые в сотрудничестве с субнациональными и региональными правительствами решают определенный круг вопросов по уменьшению нагрузки, подбору корректирующих действий, а также мониторингу и контролю состояния Великих озер.

- Местные общественные консультативные комитеты были созданы в более чем 40 «проблемных областях» на местном уровне для разработки и реализации планов восстановительной деятельности в сотрудничестве с местными и региональными органами власти и управления.

Консультативная экспертная система, а также другие формы институализации участия и обсуждения в системе регионального управления водными ресурсами Великих озер США и Канады соответствуют демократическим стандартам законности и эффективности. Центральным элементом выступает система договоров, в которой отражены демократические принципы (сотрудничество, гласность, участие, прозрачность и диалого-ориентированность в процессе урегулирования конфликтов), отражающие общие нормативные убеждения о защите и восстановлении целостности бассейна озер и окружающей среды.

Государственные и частные организации не являются единственными участниками диалога, так как экономические и гражданско-общественные силы также разделяют ответственность за разработку политики. Для этого общественные и политические площадки включают аргументо-ориентированные процедуры в качестве платформ, на которых общественность может артикулировать свое мнение и оказывать влияние на процессы выработки политики. Иерархия между государственными и негосударственными акторами была упразднена, что позволяет проводить горизонтальный диалог по решению проблем с использованием множественных форм участия. Тем не менее, различные формы общественного участия на различных политическо-институциональных уровнях имеют как достоинства, так и недостатки. По этой причине в регионе нет единственной форма участия, но существует функциональное и структурное сочетание различных процедур, которые генерируют качество управления с учетом максимального уровня эффективности и законности¹³.

Как показывает опыт управления пограничной территорией Великих озер в США и Канаде, следование общим принципам демократии не исключает поиск уникального набора демократических инструментов для каждого конкретного случая. Успехи описанной выше системы связаны, с одной стороны, с тем вниманием, с которым представители государства относились к предложениям рядовых граждан и экспертов, а с другой — с осознанием гражданами своих возможностей влияния на процесс принятия решений, а также своей ответственности за них.

Ключевыми элементами сложившейся в данной местности системы управления являются включение в нее общественных и экономических субъектов, аргументированность процедур и процесс принятия решений, ориентированный на максимизацию общего блага. Демократическая легитимность совещательного управления основана на справедливых возможностях негосударственных акторов иметь

¹³ *Klinke A. Deliberative Democratization Across Borders: Participation and Deliberation in Regional Environmental Governance // Procedia Social and Behavioral Sciences. 2011. No 14. P. 57–62.*

доступ к политическому влиянию на политические коммуникации и процесс принятия решений. Доступность политических процессов для гражданского общества и экономических субъектов, а также возможности оказывать влияние на процесс принятия значимых решений позволяют операционализировать основные демократические принципы, такие как равенство, свобода, гласность, прозрачность и подотчетность.

Демократические процедуры и эффективность общественного участия и совещательного управления опирается на горизонтальный и диалого-ориентированный политический стиль взаимодействия между государственными и негосударственными субъектами и их общее стремление к эффективному решению проблем. Партиципативные процедуры позволяют негосударственным субъектам оказывать политическое влияние, выходящее за рамки простого голосования, т.е. участвующие стороны имеют возможность убедить других посредством рациональных аргументов. Поэтому, с одной стороны, транснациональное участие и совещательное управление опираются на структурный характер процедур, который побуждает участников выдвигать социально и публично приемлемые причины взаимодействия. С другой стороны, совещательное управление также зависит от индивидуальных возможностей и готовности опираться на эффективное использование заявленных общественных оснований¹⁴.

Таким образом, опыт управления регионом Великих озер доказывает возможность построения эффективной модели общественного участия не только на местном и региональном, но и на би-национальном уровне. А развитие средств ИКТ позволяют снизить затраты на взаимодействие и повысить качество принимаемых решений. Тем не менее, проблема подключения широкого круга общественных экспертов к разработке рутинных государственных решений остается нерешенной даже несмотря на достаточный для этого уровень развития ИКТ. Ввиду этого анализ опыта практической реализации модели *wiki*-правительства и демократии совместной работы представляется особенно актуальным.

Демократия совместной работы представляет собой инновационный подход к использованию информационных технологий для улучшения результатов деятельности органов государственной власти с помощью *знаний групп равноправных коллегиальных экспертов*, предлагающих свои услуги на основе самостоятельного выбора и *совместно работающих в открытых сетях*. В основе данного подхода лежит

¹⁴ *Klinke A. Op. cit.*

технология краудсорсинга — передачи определенных производственных функций неопределенному кругу лиц на основании публичной оферты, не подразумевающей заключение юридически обязывающих соглашений¹⁵. Однако, в отличие от краудсорсинга, демократия совместной работы предполагает наличие *устойчивых координирующих структур*, позволяющих распределять между собой роли и задачи. Открытое участие волонтеров в рамках данного подхода сочетается с *централизованной координацией их работы* со стороны правительственных институтов.

Главная идея **wiki-правительства** (*wiki-government*) заключается в *создании электронных площадок совместной работы и подключении широкого круга экспертов к процессу разработки государственных решений*¹⁶. В рамках *wiki-правительства* происходит сращивание технологий *web 2.0* (комплексный подход к организации, реализации и поддержке веб-ресурсов, в рамках которого пользователи активно участвуют в наполнении и многократной выверке материала) с процедурами принятия решений в органах государственной власти для повышения эффективности деятельности последних.

В основе демократии совместной работы и *wiki-правительства* лежит понимание того, что *большая часть знаний, необходимых для принятия эффективных решений, лежит за пределами органа государственной власти*. Принято считать, что чиновник всегда знает точно, как сделать лучше, так как обладает информацией о возможностях и ограничениях какого-либо решения, недоступной для широкой общественности. Однако сотрудники любой организации (в том числе и органа государственной власти) не могут обладать таким же объемом информации, как множество рассредоточенных отдельных лиц, которые вместе образуют единое информационное поле. Таким образом, главная практическая задача заключается в создании экосистемы, основанной на принципах совместной работы, с возможностью участия в управлении тех, кто обладает конкретной компетенцией. При этом государственные институты предоставляют общественности право самостоятельно

¹⁵ Тегин В.А., Усманов Б.Ф. Краудсорсинг в генерации инновационных идей // Мир транспорта. 2012. № 6. С. 118–119. Подробнее о краудсорсинге см.: Howe J. Crowdsourcing: Why the Power of the Crowd Is Driving the Future of Business / The International Achievement institute, 2008. URL: <http://www.bizbriefings.com/Samples/IntInst%20---%20Crowdsourcing.PDF> (accessed: 22.06.2017); Saxton D.G., Oh O., Kishore R. Rules of Crowdsourcing: Models, Issues, and Systems of Control // Information Systems Management. 2013. Vol. 30. No 1. P. 2–20; Рогова А.В. Краудсорсинг как инструмент социально-экономического развития региона // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 5. С.650. URL: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=10531> (дата обращения: 22.06.2017); Иванов В.В., Коробова А.Н. Международные технологии краудсорсинга для развития инновационных кластерных зон // Российский внешнеэкономический вестник. 2012. № 2. С. 48–55.

¹⁶ Новек Б. Wiki-правительство: Как технологии могут сделать власть лучше, демократию — сильнее, а граждан — влиятельнее. М.: Альпина Паблишер, 2012.

выбирать форму своего участия в их деятельности. Например, общественные эксперты могут подключаться к экспертизе стандартов, процедуре оценки регулирующего воздействия (ОРВ), комментировать и редактировать тексты документов, оценивать и рейтинговать чужие комментарии, резюмировать результаты обсуждения, выявлять злоупотребления и неточности, модерировать дискуссии, продвигать инициативы на других площадках с целью стимулирования обсуждения, заниматься визуализацией результатов и проч. Благодаря такой организации работы каждый активный гражданин может найти такую задачу, которая будет ему интересна и по силам.

В рамках практической реализации стратегии *wiki* главным инструментом является создание веб-сайта, где конечная цель подробно описана и поделена на небольшие задачи, которые могут выполняться небольшими группами людей — как экспертами, так и дилетантами (это сближает данный подход с краудсорсингом). Однако концепция *wiki*-правительства направлена непосредственно на вовлечение граждан в процесс подготовки государственных решений, в то время как краудсорсинг предполагает решение задач различного уровня. При этом важно понимать: только представляя полную картину, как орган государственной власти получает информацию для принятия решений, можно начинать построение соответствующей программной платформы.

Для эффективной реализации проектов в рамках концепций демократии совместной работы в целом и *wiki*-правительства в частности необходимо соблюдение ряда условий:

1. Подключение широкого круга экспертов к процессу разработки решений (сбора и анализа информации), при этом право принятия решения должно оставаться за государственными служащими.

2. Коллективное принятие решений посредством создания гармонично встроенной в деятельность органа власти электронной платформы взаимодействия, создание такой архитектуры участия общественных экспертов, в рамках которой каждый может самостоятельно выбрать себе уникальные роли и заниматься только тем, что лучше знает и умеет.

3. Создание устойчивых и разноплановых координирующих структур, позволяющих всем ключевым стейкхолдерам принимать участие в управлении проектом.

4. Разработка особой системы контроля качества работы общественных экспертов, позволяющей производить выборочную проверку результатов их работы.

5. Создание культуры вовлеченности и системы мотивации общественных экспертов. Необходимо отметить, что общественные эксперты принимают участие в такого рода проектах на безвозмездных началах. Что мотивирует их к участию? Во-первых, принадлежность к экспертному сообществу, возможность оказывать влияние на процесс принятия государственных решений уже является сильной мотивацией для экспертов — это престижно и почетно, так как свидетельствует о высоком профессиональном уровне эксперта. Во-вторых, участие в подобных проектах может учитываться на постоянном месте работы эксперта (в качестве дополнительной почетной общественной нагрузки). В-третьих, для участия в такого рода проектах от эксперта — профессионала своего дела не требуется больших трудозатрат, так как он может выбрать такую форму работы и такой объем, который будет ему интересным и посильным. В-четвертых, в рамках реализации таких проектов обычно создается внутренняя репутационная иерархия (экспертам присваиваются репутационные баллы), что выступает дополнительным фактором мотивации.

Ввиду этого чрезвычайно важно переосмыслить закрытые процедуры сбора информации и принятия решений в органах государственной власти и предусмотреть создание таких инструментов, которые помогут выявить, агрегировать и использовать в процессе государственного управления знания широкого круга общественных экспертов. Преимуществами практической имплементации идеи *wiki*-правительства являются:

- Возможность получить доступ к интеллектуальным ресурсам широкой аудитории, что позволит сформировать более глубокое и разностороннее понимание рассматриваемой проблемы.
- Привлечение заинтересованных и компетентных специалистов (каждый общественный эксперт выполняет ту работу, которая ему по силам).
- Относительная простота реализации (с технической точки зрения современный уровень развития ИКТ позволяет найти достаточно недорогие способы создания экосистемы участия. Вместе с тем, для создания эффективной платформы взаимодействия требуется проведение серьезной аналитической работы по встраиванию работы общественных экспертов в процесс разработки решений в органах государственной власти).
- Повышение качества принимаемых решений с одновременным снижением нагрузки на госслужащих в процессе их разработки.
- Поддержка совместно выработанных решений общественностью.

Вместе с тем, на практике реализация концепции демократии совместной работы и *wiki*-правительства может столкнуться с рядом трудностей, вызванных во многом ошибками в построении экосистемы участия и неверной интерпретацией выполняемых чиновниками функций, что может привести к следующим негативным явлениям:

- Повышение нагрузки на госслужащих (включение в процедуру разработки решений общественных экспертов потребует изменения функционала госслужащих и корректировки их работы);
- Дублирование деятельности общественных экспертов и госслужащих;
- Повышение прозрачности работы госслужащих, что может вызывать их недовольство и сопротивление;
- Снижение эффективности работы подразделения в краткосрочной (при неправильной организации работы — в долгосрочной) перспективе.

Также ограничениями для реализации *wiki*-правительства в России выступают цифровое неравенство (по данным компании *GfK*, в 2015 году 84 млн жителей России имели доступ к Интернету¹⁷) и проблема информационной безопасности (согласно данным опросов ВЦИОМ в 2015 году, 59% россиян становились жертвами вредоносных вирусов и программ)¹⁸.

Все это во многом объясняет тот факт, что в государственном секторе технологии вовлечения (краудсорсинг, демократия совместной работы, *wiki*-правительство) развиты в меньшей степени, чем в коммерческом секторе. Исследователи отмечают, что краудсорсинговые технологии подходят не столько для электоральной¹⁹, сколько для функциональной системы представительства интересов, в рамках которой они выступает как канал воздействия общества на органы государственной власти.

Примерами эффективной реализации демократии совместной работы и краудсорсинговых технологий в России являются проект «Активный гражданин», созданный по инициативе Правительства Москвы в 2014 году, который позволяет

¹⁷ Количество пользователей интернета в России растет // Вести. Экономика. 27.01.2016. URL: <http://www.vestifinance.ru/articles/66749> (дата обращения: 22.06.2017).

¹⁸ Интернет-угрозы: предупрежден — значит вооружен! / ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 2915. 27.08.2015. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115363> (дата обращения: 22.06.2017); Как нам отрегулировать Рунет? / ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 2898. 10.08.2015. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115344> (дата обращения: 22.06.2017).

¹⁹ Интернет-выборы в органы государственной власти так и не вошли в общемировую практику. Единственной страной, где на выборах в парламент использовалось голосование в глобальной сети, является Эстония: подобным образом свою волю там изъявили 25% общего числа избирателей. См.: *Фельдман П.Я.* Политический краудсорсинг как институт электронной демократии: проблемы становления и развития // Власть. 2014. № 6. С. 21–22.

проводить общегородские и локальные голосования по широкому спектру тем (обновление функционала приложения «Парковки Москвы», даты проведения «Дня города», проекты благоустройства улиц и проч.)²⁰, московский геоинформационный портал «Наш город» (gogod.mos.ru), позволяющий выстраивать конструктивный диалог между жителями и органами исполнительной власти города по конкретным вопросам городского хозяйства.

Общероссийскими примерами институтов демократии совместной работы являются Портал Экспертного совета при Открытом правительстве РФ (Экспертный совет онлайн) и «Российская общественная инициатива» (РОИ), которую называют главной платформой для политического краудсорсинга в России²¹. Однако для успешного функционирования данных ресурсов, по мнению экспертов, необходимо решить следующие блоки проблем: плохая информированность граждан России о функциях указанных ресурсов; субъективная поддержка инициатив граждан госструктурами; проблемы технологического характера, возникающие при работе с данными ресурсами.

Несмотря на выявленные проблемы практической реализации идей демократии совместной работы и *wiki*-правительства, электронное правительство на современном этапе не ограничивается совершенствованием систем электронного документооборота и предоставления электронных государственных услуг, но развивает и адаптирует существующие модели и инструменты общественного участия. Исходя из этого, электронное правительство сегодня представляет собой качественно новый уровень организации публичной власти, на котором применение информационно-коммуникационных технологий позволяет сформировать новые модели взаимодействия государства, бизнеса и граждан, направленные на повышение качества государственного управления посредством оптимизации внутри- и межведомственного взаимодействия, обеспечения высокого качества предоставления государственных услуг, повышения уровня общественного участия в государственном управлении и демократизации общества в целом.

Список литературы:

1. Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 № 632-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до

²⁰ Проект «Активный гражданин». URL: www.ag.mos.ru (дата обращения: 22.06.2017).

²¹ Фельдман П.Я. Указ. соч.

- 2010 года» // Консультант Плюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_76942/ (дата обращения: 22.06.2017).
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Консультант Плюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 22.06.2017).
3. *Иванов В.В., Коробова А.Н.* Международные технологии краудсорсинга для развития инновационных кластерных зон // Российский внешнеэкономический вестник. 2012. № 2. С. 48–55.
4. Интернет: новая эра мобильных устройств / ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 2836. 19.05.2015. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115255> (дата обращения: 22.06.2017).
5. Интернет-угрозы: предупрежден — значит вооружен! / ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 2915. 27.08.2015. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115363> (дата обращения: 22.06.2017).
6. Как нам отрегулировать Рунет? / ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 2898. 10.08.2015. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115344> (дата обращения: 22.06.2017).
7. *Карл Т.Л., Шмиттер Ф.* Что есть демократия? // Вся политика. Хрестоматия / Сост. В.Д. Нечаев, А.В. Филиппов. М.: Европа, 2006.
8. *Карпов А.С.* Формы общественного участия в принятии решений. 2011. URL: http://www.kdobru.ru/materials/Формы_общественного_участия_в_принятии_решений_Карпов.А.С.pdf (дата обращения: 22.06.2017).
9. Количество пользователей интернета в России растет // Вести. Экономика. 27.01.2016. URL: <http://www.vestifinance.ru/articles/66749> (дата обращения: 22.06.2017).
10. *Кононенко Д.В.* Модернизация концепций электронного правительства: сравнительно-правовой анализ (РФ и США) // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. 2013. № 2 (19). С. 34–38. URL: <http://j.jvolsu.com/index.php/ru/archive-ru/20-vestnik-volgu-seriya-5-yurisprudentsiya-2013-2-19/135-modernizatsiya-kontseptsij-elektronnogo-pravitelstva-sravnitelno-pravovoj-analiz-rf-i-ssha> (дата обращения: 22.06.2017).
11. *Купряшин Г.Л.* Государственный менеджмент: возможности и ограничения // Государственное управление. Электронный вестник. 2003. № 1. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/1_2003kupryashin.htm (дата обращения: 22.06.2017).

12. *Купряшин Г.Л.* Основы государственного и муниципального управления. М.: Юрайт, 2015.
13. *Морлино Л., Карли Л.Г.* Как оценивать демократию. Какие существуют варианты?: доклад к XV Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. Москва, 1–4 апреля 2014 г. / НИУ ВШЭ; пер. с англ. М.: ИД ВШЭ, 2014. URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/119225855> (дата обращения: 22.06.2017).
14. *Новек Б.* Wiki-правительство: Как технологии могут сделать власть лучше, демократию — сильнее, а граждан — влиятельнее. М.: Альпина Паблишер, 2012.
15. Проект «Активный гражданин». URL: www.ag.mos.ru (дата обращения: 22.06.2017).
16. *Рогова А.В.* Краудсорсинг как инструмент социально-экономического развития региона // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 5. URL: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=10531> (дата обращения: 22.06.2017).
17. *Ронки А.* Электронное правительство: эволюция или революция? Часть 1 // Информационное общество. 2012. № 3. С. 10–22. URL: <http://emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/BPA/50275c96cb003d4044257b21003fa880> (дата обращения: 22.06.2017).
18. *Солодов В.В.* Электронное правительство как инструмент трансформации государственного управления: дис... канд. полит. наук. М., 2007.
19. *Солодов В.В.* E-government и борьба с коррупцией // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2006. № 1. С. 2–16.
20. *Стырин Е.М.* Электронное правительство: стратегии формирования и развития: дис... канд. социол. наук. М., 2006.
21. *Тегин В.А., Усманов Б.Ф.* Краудсорсинг в генерации инновационных идей // Мир транспорта. 2012. № 6. С. 118–123.
22. *Тилли Ч.* Демократия. М.: Институт общественного проектирования, 2007.
23. *Фельдман П.Я.* Политический краудсорсинг как институт электронной демократии: проблемы становления и развития // Власть. 2014. № 6. С. 21–26.
24. *Холмс Д.* eGov. Стратегии электронного бизнеса для государства / Пер. с англ.: А.В. Коротков. М.: Астрель; АСТ, 2004.
25. *Barsh R.L.* Democratization and Development // Human Rights Quarterly. 1992. Vol. 14. No 1. P. 120–134. URL: <http://www.jstor.org/stable/762555> (accessed: 22.06.2017).

26. *Howe J.* Crowdsourcing: Why the Power of the Crowd Is Driving the Future of Business / The International Achievement institute, 2008. URL: <http://www.bizbriefings.com/Samples/IntInst%20---%20Crowdsourcing.PDF> (accessed: 22.06.2017).
27. International Joint Commission (IJC) [Official Site]. URL: <http://www.ijc.org/en/> (accessed: 22.06.2017).
28. *Klinke A.* Deliberative Democratization Across Borders: Participation and Deliberation in Regional Environmental Governance // *Procedia Social and Behavioral Sciences*. 2011. No 14. P. 57–62.
29. *Przeworski A., Strokes S., Manin B.* Democracy, Accountability, and Representation. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
30. *Saxton D.G., Oh O., Kishore R.* Rules of Crowdsourcing: Models, Issues, and Systems of Control // *Information Systems Management*. 2013. Vol. 30. No 1. P. 2–20.

Sidorova A.A.

**Digital Government:
Increasing Public Participation in Governing the State**

Aleksandra A. Sidorova — Ph.D., Associate Professor, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.
E-mail: Sidorova_A@spa.msu.ru

Annotation

The article studies the existing approaches to the eGovernment concept and analyzes the major trends in its development. In particular, the article discusses the concept of wiki-government, collaborative democracy, crowdsourcing technologies in the public sector, as well as examples of successful implementation of these models in Russia and abroad.

Keywords

Public administration, eGovernment, digital government, collaborative democracy, crowdsourcing, wiki-government, public participation.