

Евгения ЛАЗАРИЧЕВА

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕМОКРАТИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

В статье рассматриваются некоторые проблемы функционирования электронного участия на муниципальном уровне, и обосновывается необходимость более глубоких внутриинституциональных исследований по данному вопросу. Some problems of e-participation functioning at the municipal level are considered in this article; the necessity of further intra-institutional research is argued.

Ключевые слова:

электронное правительство, электронное участие, ИКТ, муниципалитет; e-government, e-participation, ICT, municipality.

В последние десятилетия во многих странах отмечается снижение интереса к политике и социально-политического участия граждан¹, а также все большее расхождение во взглядах, ценностях и установках простых граждан и представителей политической элиты. В связи с этим большинство исследователей политической сферы считают, что развитие и распространение информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в современном обществе дает возможность расширения сферы гражданского участия и пересмотра системы управления и принятия решений в сторону большей эффективности.

Среди разных уровней и областей политической сферы, по мнению ряда исследователей², именно муниципальный уровень электронной демократии запускает механизмы социальной мобилизации граждан и обеспечивает реальное взаимодействие властей и граждан по общественно значимым и политическим вопросам. Это в равной степени справедливо как для более развитой европейской демократической системы, так и для России.

Электронное участие рассматривается как взаимодействие граждан и правительства в принятии решений с помощью ИКТ и тесно связано развитием и явлением электронного правительства. Доказано, что развитие электронного правительства вовлекает в управление государством ранее политически неактивные группы населения³.

Вместе с тем на уровне муниципалитетов электронная демократия часто сталкивается с рядом проблем теоретического, организационного, инструментального, законодательного и социального характера, причем, как свидетельствует российская и европейская практика, гражданское общество и власть могут сталкиваться с разными аспектами этих проблем.

Электронное участие включает в себя 3 основных элемента: органы государственной власти, граждан и технологии. Каждый из

ЛАЗАРИЧЕВА

Евгения

Сергеевна –

к.полит.н.,

доцент; доцент

кафедры философии

Ижевского

государственного

технического

университета им.

М.Т. Калашикова

eugenia_jean@mail.ru

¹ Norris P. Democratic Phoenix: Political Activism Worldwide. – Cambridge, UK : Cambridge University Press, 2002.

² Бондаренко С.В. Особенности создания и функционирования публичных площадок «электронной демократии» // Полис, 2011, № 5, с. 164–178; Gross T. E-Democracy and Community Networks: Political Visions, Technological Opportunities, and Social Reality / Å. Grönlund (ed.) // Electronic Government: Design, Applications and Management. – Umeå University, Sweden: Idea Group Publishing, 2002.

³ Gibson R., Lusoli W. Participation, Political Organizations and the Impact of the Internet. Research report L215252036 // Economic and Social Research Council, 2005; <http://www.esrc.ac.uk/my-esrc/grants/L215252036/read>

элементов сложен и многоаспектен, что позволяет говорить об электронном участии как о динамичной системе, потенциально способной эффективно реагировать на потребности общества в изменяющихся условиях.

Роль органов государственной власти в вопросах обеспечения доступа к информации и гарантий свободного политического волеизъявления и участия граждан является, наверно, не только самой важной, но и самой проблемной.

На сегодняшний день существует достаточный объем разнообразной литературы (преимущественно англоязычной) по вопросу ИКТ и политики. Анализируя различные стратегии исследований, Э. Чедвик приходит к выводу, что, к сожалению, вне поля зрения теоретиков часто остается внутриинституциональная структура и динамика, которая позволяет оценить наличие, взаимосвязь и весомость переменных, обусловленных мотивацией, знаниями и навыками сотрудников исполнительных и законодательных органов власти¹. Данное направление исследований особенно важно для Восточной Европы и России, где часто оказывается, что избранные народные представители не заинтересованы в участии граждан², а подавляющее большинство чиновников, хотя и понимают важность движения и прозрачности информации, не в состоянии определить, какую именно информацию они имеют право и обязаны предоставлять гражданам³.

Т. Карризалес, анализируя роль сити-менеджеров в процессе включения граждан в систему принятия общественно значимых решений посредством ИКТ, приходит к выводу, что более значимым фактором является личное отношение и заинтересованность чиновника, нежели наличие ИТ-подразделения, статей бюджета или демографических особенностей⁴. Хотя в российских реалиях такие пере-

менные, как наличие квалифицированных ИТ-специалистов или бюджет, могут действительно стать камнем преткновения при разработке и внедрении систем электронного правительства и участия.

Традиционной для российских муниципалитетов является проблема нехватки собственных квалифицированных ИТ-специалистов. По результатам опроса, проведенного НП «Электронный муниципалитет» в 2010 г., среди более чем 600 муниципальных образований России лишь в 44% организаций имеется полноценная ИТ-служба, в 32% есть штатный ИТ-специалист, а в 24% случаев компетентные ИТ-специалисты в муниципалитете вообще отсутствуют⁵. На федеральном уровне единым разработчиком и оператором инфраструктуры проекта «Электронное правительство», а также единственным исполнителем по ряду мероприятий федеральной целевой программы «Информационное общество (2011–2020 годы)» является ОАО «Ростелеком». По словам вице-президента компании по инновационному развитию А. Нашекина, и на этом уровне существует проблема с квалифицированными кадрами, прежде всего с архитекторами ИТ-систем, бизнес-аналитиками и руководителями проектов⁶.

Другой важной темой является квалификация муниципальных служащих, участвующих в процессе оказания услуг в электронном виде. Для эффективной работы муниципального служащий должен иметь четкое представление, чем отличается оказание услуг в электронном виде от оказания услуг в обычном порядке. В исследовании региональных органов исполнительной власти, проведенном в 2011 г. по Свердловской обл., отмечается, что обучение сотрудников новым технологиям осуществлялось лишь по мере поступления новых заданий и было к ним привязано⁷. Такой подход препятствовал созданию необходимой информации-

¹ Chadwick A. E-Democracy: The Ugly Duckling // E-Government Bulletin, 2003.

² Jellinek D. Eastern European Citizens 'Face e-Democracy Obstacles' // E-Government Bulletin Live, 2009; www.headstar.com/egblive/?p=208

³ Осипова И. Транспарентность информационных систем как фактор повышения эффективности управленческих взаимодействий // Власть, 2011, № 12, с. 86.

⁴ Carrizales T. Critical Factors in an Electronic Democracy: a Study of Municipal Managers // The Electronic Journal of e-Government, 2008, № 6(1), p. 23–30.

⁵ <http://www.cnews.ru/reviews/free/gov2010/articles/articles16.shtml>

⁶ <http://marker.ru/news/504136>

⁷ Трахтенберг А.Д. Переход к электронному правительству как инновация сверху // Информационные системы для научных исследований : сборник научных статей. Труды XV Всероссийской объединенной конференции «Интернет и современное общество». Санкт-Петербург, 10–12 октября 2012 г. – СПб. : НИУ ИТМО, 2012, с. 304–310.

ной базы для последующего применения инноваций и являлся дополнительной нагрузкой для служащих.

Другая назревшая проблема муниципальной информатизации связана с несовершенством действующего законодательства. В Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в перечне вопросов местного значения, которые уполномочены решать органы местного самоуправления, отсутствуют полномочия по созданию муниципальных информационно-коммуникационных систем¹. Это приводит к тому, что, не имея возможности вести самостоятельные разработки, многие муниципалитеты не имеют и официальной бюджетной статьи для оплаты услуг сторонних ИТ-разработчиков.

Еще одна особенность российского общества — это цифровой разрыв между российскими регионами — в разных сферах от 2,2 до 22 раз².

Таким образом, целый ряд разнообразных факторов — как субъективных, так и объективных — влияет на внедрение инноваций на муниципальном уровне. В исследовании по Свердловской обл. А.Д. Трахтенберг отмечает, что имеет место организационное сопротивление данному процессу: инновации не переопределяются, не происходит организационных преобразований, прояснение сотрудникам новых технологий носит нерегулярный и ограниченный характер³.

Анализируя сопротивление российских чиновников электронным нововведениям, С.В. Пономарев выделяет следующие причины такого сопротивления⁴: риск утраты должностного положения; риск потери власти и влияния; сложности технического плана, связанные с незнанием новых технологий; нежелание увеличения объема работы; риск профанации новых сервисов; отсутствие понимания замысла преобразований и т.д.

Важным моментом, как уже отмечалось,

является отношение самого человека к внедряемым и используемым технологическим, содержательным и структурным инновациям. При этом во всем мире исследователи фиксируют расхождение между пониманием сути и роли новых ИКТ в политической практике у представителей органов государственной власти и граждан⁵. Это расхождение связано с незнанием и/или непониманием терминологии и сути процесса, разными ожиданиями, недооценкой или переоценкой знаний, навыков и мотивации другой стороны, асимметрией спроса и предложения, разными интересами и т.д.

Проблему пассивности и неинформированности граждан в плане электронного участия частично можно решить, используя методику опроса обогащенного общественного мнения Дж. Фишкина⁶, которая подразумевает не просто выяснение мнения общественности по какому-либо вопросу, а первоначальную информационную подготовку граждан с целью более объективного и глубокого обсуждения проблемы и возведения точки зрения граждан в ранг экспертной.

По мнению ряда авторов⁷, в большинстве случаев программы реформирования системы управления и создания электронного правительства основаны на критериях, заимствованных из сферы бизнеса: эффективности, ориентированности на потребителя, способности удовлетворять его запросы. Это неплохо, поскольку внедрение ИКТ в систему исполнительной власти стимулирует экономический рост в регионе. Однако встает вопрос о том, как именно при разработке, внедрении и использовании ИКТ реализуется система взаимоотношений между исполнительными органами власти и гражданами: являются ли граждане просто клиентами и потребителями, а, например, муниципалитет — эффективным поставщиком

¹ <http://www.cnews.ru/reviews/free/gov2010/articles/articles16.shtml>

² Волынкина Е. Информационное общество: пролет неизбежен // ИнформКурьер-Связь: ИКС, 2011, № 9, с. 17–18.

³ Трахтенберг А.Д. Указ. соч.

⁴ Пономарев С.В. Государство в сети: новые институты коммуникации // Власть, 2012, № 11, с. 39–40.

⁵ Heeks R. Most e-Government for Development Projects Fail: How Can Risks be Reduced? // IDPM i-Government Working Paper № 14, 2003; <http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/publications/wp/igovernment/index.htm>

⁶ Fishkin J. Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform. — New Haven, Yale University Press, 1991.

⁷ McDonald N. Is Citizen-centric the same as Customer-centric? // http://www.ccegov.eu/Downloads/Paper_5_Citizens_and_Customers.pdf; Фурцев Е. Возможности электронного участия в процессе принятия политических решений // Палытычная сфера, 2008, № 10, с. 93–101.

услуг, или граждане выступают в роли активной стороны и напрямую участвуют, как минимум, в определении повестки дня? Этот момент должен определяться и фиксироваться еще на этапе разработки архитектуры системы открытого государства и электронного правительства, поскольку именно здесь закладываются схемы и технологии двустороннего взаимодействия.

С точки зрения М.В. Леоновой, реализация электронного участия имеет два важных аспекта. Первый состоит в том, что при разработке сайтов министерств и ведомств обязательно должны быть созданы простые и доступные для пользователей инструменты электронного участия¹. Однако при анализе функционирования 72 сайтов органов исполнительной власти эксперты установили, что из 14 инструментов обратной связи, применяемых на сайтах электронного правительства стран ЕС, в России фактически нашли применение лишь 6. Наиболее распространенными инструментами обратной связи оказались «предоставление информации» (90% сайтов) и «простой вопрос» (2/3 сайтов). Инструмент «запрос, требующий подготовки экспертного заключения от ведомства» представлен лишь на 40% сайтов. По мнению М.В. Леоновой, такое использование инструментов обратной связи деформирует исходную идею развития электронного правительства России, снижает потенциал развития электронного участия и ограничивает гражданскую инициативу².

Действительно, если говорить о системе обратной связи и взаимодействии граждан и органов власти на сайтах российских городских администраций³, то все это реализуется, как правило, посредством электронной почты, горячих линий, интернет-приемной, опросов или форм, что не подразумевает непосредственной онлайн-активности и обсуждений. Если говорить об электронной

активности граждан, в т.ч. и по вопросам политической сферы, следует отметить, что, как правило, форум, чат или что-то иное существует параллельно или в оппозиции официальным структурам без возможности конструктивного диалога. Некоторое исключение составляет сфера ЖКХ, которая часто имеет собственный сайт, представлена на главном городском сайте, а также ведет свой блог или форум, на котором действительно происходит совместное (гражданин – гражданин и гражданин – власть) обсуждение наиболее болезненных тем.

Сфера ЖКХ вообще представляется довольно благодатной почвой как для внедрения новых технологий, изучения конкретных практик взаимодействия граждан и местных органов власти и их мотивации, так и для анализа и создания наиболее эффективных моделей гражданского участия, мониторинга и взаимодействия.

Так, в Лондоне функционирует одна из самых успешных моделей городского электронного правительства – платформа для гражданского мониторинга состояния городского хозяйства *FixMyStreet*, которая вовлекает горожан в работу по улучшению среды обитания⁴. Подобные системы эффективно функционируют уже и во многих российских городах. Непосредственное участие через ИКТ в организации жизнедеятельности на своей территории может послужить своеобразным толчком для граждан и муниципалитетов к более активному взаимодействию и в других сферах.

Существенным пробелом представляется недостаточное информационное сопровождение внедрения новых технологий в жизнь граждан. Этот недостаток присутствует во многих регионах мира. К примеру, по результатам опроса 49% греков узнают об электронных возможностях муниципалитета от знакомых, 39% – через Интернет и только 6% – через рекламу «из первых рук»⁵.

Важным элементом общественно-политического взаимодействия на элек-

¹ Леонова М.В. Электронное участие в России и Европейском союзе: стратегии, механизмы, оценка результатов // Вопросы государственного и муниципального управления, 2010, № 4, с. 125.

² Там же, с. 132–133.

³ На предмет наличия форума, блога или раздела с комментариями были просмотрены главные страницы, страницы некоторых подразделений и мэров, а также разделы по обращениям граждан сайтов МО г. Ижевска, Глазова, Воткинска, Казани, Перми за ноябрь–декабрь 2012 г.

⁴ Аксенова Е. Электронное правительство 2.0 в четырех городах мира // <http://e-gov.by/themes/best-practices/pravitelstvo-2-0-v-chetyrex-gorodax-mira>

⁵ Delitheou V., Maraki M. Research into Citizens' Attitude towards Electronic Municipal Services (e-local Government) // Journal of Public Administration and Policy Research, 2010, vol. 2(3), p. 39–45.

тронной основе выступает виртуальное сетевое сообщество, имеющее стратификационную систему, устоявшиеся социальные нормы, роли и статусы участников, включающее в свой состав не менее трех акторов, которые разделяют общие ценности и на регулярной основе осуществляют посредством использования соответствующих аппаратных и программных артефактов социальные взаимодействия, а также имеют доступ к контенту и иным общим ресурсам¹.

Если рассмотреть информационную активность среднего по величине российского города (через запросы в поисковой системе), то можно прийти к выводу, что наличие подобных электронных площадок разной тематики – достаточно распространенное явление. Однако если говорить об электронной демократии, то в этом случае поле для исследований значительно сужается, поскольку в силу структурных, временных, функциональных и частных причин граждане и власть не всегда готовы к конструктивному онлайн-диалогу. Данный процесс во многом зависит, как уже было сказано, от личных убеждений сити-менеджеров, осведомленности и активности граждан, технической готовности и подготовленности граждан и местных органов власти.

Рассматривая европейские политические сети и виртуальные сообщества, можно сказать, что значительная их часть функционирует именно между муниципальными органами власти либо в тесном сотрудничестве с ними². Однако в России эксперты отмечают, что в настоящее время главной проблемой взаимодействия гражданского общества и

власти является отсутствие стремления муниципальных властей вести диалог с гражданами³.

Обсуждение некоторых общественно значимых тем, а также критика властей ведется на разных ветках и разделах независимых форумов, однако часто носит неконструктивный характер (например, форумы народного Интернета – марковские форумы в г. Ижевске). Многие городские социальные, хозяйственные, культурные и политические проблемы обсуждаются в социальных сетях (ВКонтакте), но и они обеспечивают коммуникацию только между гражданами. Поскольку городские оффлайн-активисты во многом оказываются рассредоточенными в онлайн, достаточно сложно определить как истинные размеры существующих электронных площадок, так и их текущую эффективность.

В связи с изложенным выше можно предположить, что в системе взаимодействий «органы государственной власти – граждане – технологии» наиболее важную роль играет не какой-то один элемент данной триады, а всегда человеческий фактор в совокупности с текущими технологиями. Простые счетчики посещаемости на сайтах и другие статистические данные не дают полной картины моделей, способов, тем и закономерностей функционирования системы электронного участия граждан, что требует дальнейших глубинных внутриинституциональных исследований. Необходимо разрабатывать специальные методики анализа и оценки деятельности граждан и органов исполнительной власти в режиме онлайн с целью определения причин существующих проблем, механизмов интеграции ИКТ, гражданских интересов и инициатив в полноценно функционирующую систему местного управления и самоуправления.

¹ Бондаренко С.В. Социальная структура виртуальных сетевых сообществ. – Ростов н/Д : Изд-во РГУ, 2004, с. 68–69.

² Лазаричева Е.С. Политические сети и гендерное равенство в политике в контексте электронной демократии // Политэкс, 2012, т. 8, № 3, с. 98–118.

³ Данилова В.Е. Электронные технологии в борьбе с коррупцией // Аналитический вестник Совета Федерации РФ, 2010, № 16(402), с. 12.