

Д.А. АРКАТОВ*

ПРОБЛЕМЫ ЭЛЕКТРОННОГО ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ В ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКЕ ГОРОДА: СЛУЧАЙ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА¹

Аннотация. Современная публичная политика характеризуется партиципаторным поворотом – последовательным расширением возможностей для граждан влиять на содержание и реализацию политических курсов органами публичной власти через различные каналы. На фоне цифровизации институты власти внедряют различные электронные площадки и механизмы цифровой обратной связи, получившие название электронного гражданского участия (*e-participation*), являющихся эволюцией офлайн-взаимодействия. На фоне широкого распространения Интернета и цифровых устройств власть и экспертное сообщество возлагают большие надежды на электронные механизмы, связанные прежде всего с вовлечением в политико-управленческий процесс как ранее не заинтересованных акторов и стейкхолдеров, так и с обратной реинтеграцией в него тех, кто потерял к этому интерес.

Электронное участие развивается и в России, прежде всего в городах федерального значения. Однако несмотря на интерес исследователей к данному феномену, он подвергнулся изучению с точки зрения теоретических рамок, присущих компьютерным наукам (ввиду специфики поля) и меньше – со стороны политической науки.

* Аркатов Дмитрий Александрович, аспирант, приглашенный преподаватель Департамента политологии и международных отношений, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: darkatov@hse.ru

¹ Статья подготовлена в рамках проекта «Молодежные советы и другие формы общественного участия: сравнение традиционных и цифровых практик» № 22-00-032 по конкурсу исследовательских проектов научно-учебных групп программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» (НУГ).

Представленная статья – попытка узнать больше о том, с чем сталкиваются современные каналы электронного участия при их внедрении и функционировании. С этой целью мы взяли интервью у десяти общественных активистов и экспертов в Санкт-Петербурге, пользующихся этими каналами и взаимодействующих с властями. В ходе исследования было выяснено, что платформы электронного участия позволяют быстро решать простые вопросы публичной политики на уровне города. При этом внедрение электронного участия требует серьезной оптимизации внутренней структуры взаимодействия органов власти и создания каналов обмена информацией. Кроме того, недостаточность нормативно-правовой базы формирует предпосылки к снижению эффективности взаимодействия за счет необязательности учета информации от стейкхолдеров и их мнения. На механизм функционирования влияет и цифровой барьер, не позволяющий всем социальным группам эффективно пользоваться подобными инструментами. Сделан вывод о необходимости более обширного исследования российских площадок.

Ключевые слова: общественное участие; электронное участие; публичная политика; государственное администрирование; политико-управленческий процесс.

Для цитирования: Аркатов Д.А. Проблемы электронного гражданского участия в публичной политике города: случай Санкт-Петербурга // Политическая наука. – 2022. – № 3. – С. 296–317. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.14>

Введение

Одной из ключевых особенностей развития политико-управленческого процесса в последние 20 лет стало значительное расширение институциональных возможностей для граждан по участию в принятии решений [Peters, 2010]. Это стало своеобразной реакцией на динамику политического участия граждан – с конца XX в. все меньше представителей общества участвуют в политической жизни, начиная с выборов и заканчивая контролем за органами власти [Dalton, Wattenberg, 2002]. Данный процесс на современном этапе обуславливается массовой цифровизацией всех сфер деятельности общества, в том числе государственного управления. Цифровизация стала драйвером, благодаря которому институты власти массово внедряют различные механизмы электронного участия граждан в принятии решений, с расчетом на то что это восстановит их легитимность и привлечет общество к формулированию политических курсов [Cunningham, Cunningham, 2006 ; Fietkiewicz, Mainka, Stock, 2017].

Электронное участие (далее – ЭУ) наиболее распространено на городском уровне, где его целью, зачастую в комбинации с технологиями умного города, становится способствование установлению взаимосвязей между гражданским обществом и институтами власти и повышению качества управления современными урбанизированными системами [Электронное участие ..., 2020]. Россия не стала исключением, здесь в крупных городах (прежде всего, федерального значения) появились комплексные механизмы электронного участия, охватывающие как базовое информирование органов власти по вопросам публичной политики, так и различные формы партисипаторного бюджетирования и онлайн-делиберации [Электронное участие ..., 2020 ; Schlaufer, 2021].

Мы можем наблюдать активно растущее количество работ по изучению электронного участия, которые фокусируются на тех или иных аспектах [Santamaria-Philco, Canos Cerda, Penades Gramaje, 2019]. Чаще всего исследователи уделяли внимание институциональной среде и аспектам институциональной динамики, в которых имплементируются каналы электронного участия [Bryer, 2011 ; Linders, 2012]. Кроме того, важной стороной выделялось институциональное доверие, выражающееся в желании взаимодействовать с властями и пользоваться их площадками [Bélanger, Carter, 2008 ; Kim, 2005 ; Tolbert, Mossberger, 2006 ; Zheng, 2013]. Отдельные работы были посвящены поиску наиболее удачной практической модели электронного участия, которая учитывала бы все особенности цикла формулирования и реализации политических курсов [van Veenstra, Janssen, Boon, 2011]. Здесь же можно выделить блок литературы, посвященный изучению эффективности таких каналов с точки зрения получения необходимой для органов власти информации и влияния каналов ЭУ на качество управления [Deakin, 2013 ; Archon, 2015]. Однако, как отмечается в литературе, крайне мало работ было посвящено так называемой «стороне спроса» (*demand-side*), под которой подразумевается восприятие платформ электронного участия теми, на кого они направлены, то, как они вовлекаются в публичную политику города и с каким барьерами сталкиваются [Lee, Kim, 2018 ; Zheng, 2017]. Работы, анализировавшие российские кейсы, чаще всего фокусировались на технических аспектах порталов и ассоциированных механизмов ЭУ, таких как количество каналов, функционал электронных площадок, скорость их обновления, а также модели умного города [Бершадская, Чугунов, 2013 ;

Видясов, 2020 ; Кабанов, Панфилов, Чугунов, 2020]. Отдельные исследования начинали разработку темы доверия к электронным площадкам [Видясова, Видясов, Тензина, 2019]. В этом контексте были частично обследованы Москва и Санкт-Петербург, а также часть других регионов [Галынис, 2019 ; Одинцова, 2019].

В этой статье мы ставим исследовательский вопрос о том, с какими барьерами сталкивается функционирование электронного участия на локальном уровне. Работа будет опираться на существующую литературу по электронному участию в публичной политике и государственном администрировании. На материале данных работ автором выработано основное теоретическое предположение, что барьерами к эффективному функционированию каналов электронного участия могут являться проблемы государственного администрирования на мезо- (организационном) уровне.

Для ответа на поставленный исследовательский вопрос в эмпирической части работы был выполнен анализ функционирования каналов электронного участия в Санкт-Петербурге. В данной части исследования проведен глубинный анализ (*in-depth case study*) случая с целью оценки существующих барьеров и общих особенностей функционирования ЭУ в городе. Для сбора данных было проведено десять полуструктурированных экспертных интервью с активистами и экспертами по городской политике.

Общая структура статьи: в первой части описываются основные определения традиционного и цифрового гражданского участия, а также представлен бэкграунд об ЭУ в Санкт-Петербурге, во второй определяется теоретическая рамка исследования, развивающая описанные выше препозиции. В методологической части излагается процедура эмпирического исследования, за которым следуют интерпретация полученных результатов и выводы.

Гражданское участие: традиционное и электронное

Гражданское участие понимается как «...публичное участие, в котором граждане или представители гражданского общества вовлечены в принятие решений, непосредственно их затрагивающих» [Vora, Hausendorf, 2010]. Современное публичное управление находится под воздействием «партиципаторного поворота», связанного с изменением принципов принятия управленческих

решений (*decision-making process*) и расширением гражданского участия в нем [Wagenaar, 2014]. Исследователи приводят четыре основные причины данного явления: убывающая легитимность демократии, социальная фрагментация, необходимость большого объема информации в сложных условиях формирования политических курсов и необходимость эффективной работы исполнительных органов власти [Peters, 2010].

Одной из главных целей расширения способов гражданского участия является преодоление различного спектра проблем, снижавшего как качество управления, так и доверие к институтам власти. Прежде всего, это крайняя ограниченность бюрократической экспертизы, часто плохо знакомой с областью, в которой чиновники работают, и специфические критерии эффективной работы, связанные прежде всего с уменьшением фискальных расходов на имплементацию решений [Denhardt, Denhardt, 2000]. Стратегией по нивелированию данных недостатков стало расширение партисипаторных практик, в рамках которых представители гражданского общества могли бы за счет своей экспертизы и знаний помочь в решении нестандартных проблем, стоящих перед исполнительными и представительными властями [Stivers, 2008]. В целом граждане, которые заинтересованы и которых касается работа органов власти, могут в рамках гражданского участия осуществлять (в зависимости от степени внедрения) как разработку и контроль, так и имплементацию управленческих решений [Brandsen, Honingh, 2016 ; Durman, 2020]. Однако фактически спектр взаимодействия граждан и государства гораздо уже, и институционализированные каналы чаще всего представляют некий способ формирования или консультирования по определенным вопросам в виде публичных слушаний или обращений [Pretty, 1995 ; Rowe, Frewer, 2013].

Развитие гражданского участия на протяжении долгого времени является одной из ключевых проблем государственного администрирования, в связи с чем власти всех уровней начали широко использовать информационно-коммуникационные технологии с целью повысить вовлеченность общества в управление, а также легитимность своих решений [Jho, Song, 2015]. За счет технологически обусловленного видоизменения традиционного гражданского участия появилось электронное участие. Сегодня под ним понимаются институционализированные цифровые каналы взаимодействия

власти и общества по вопросам публичной политики [LeBlanc, 2020]. По классификации Э. Макинтош они могут принимать различные виды на разных уровнях, аналогично лестнице Ш. Арнштейн – чем выше уровень, тем шире вовлечение граждан в управление государством.

1.Е-Информирование – электронные приемные, порталы жалоб и петиций.

2.Е-Консультирование – форум онлайн-делиберации по различным решениям, краудсорсинг.

3.Е-Принятие решения – партисипаторное бюджетирование, участие в законодательном процессе, etc. [Arnstein, 1969 ; Macintosh, 2004].

Описание случая: электронное участие в Санкт-Петербурге

Основой к появлению портов электронного участия в российских городах стали изменения в существующем законодательстве, включающие различные нормативно-правовые акты (в том числе и Указы Президента РФ), которые регламентировали такую форму взаимодействия с властью, как электронное обращение [Кабанов, Федяшин, Чугунов, 2019]. Санкт-Петербургские каналы электронного участия не стали первыми в этом направлении, в каком-то смысле они являлись ответом появившимся в 2012 г. порталам электронного участия Москвы «Наш город» и позже – «Активный гражданин». На сегодня наиболее важными механизмами электронного взаимодействия в Санкт-Петербурге являются электронные приемные органов государственной власти, портал «Наш Санкт-Петербург» и портал электронного партисипаторного бюджетирования «Твой бюджет».

Единая электронная приемная позволяет обратиться ко всему спектру комитетов и служб городского правительства с жалобой или предложением¹. Появление данного канала в нынешнем виде, как и других платформ, стало результатом обширной программы модернизации Правительства Санкт-Петербурга, направленной на повышение качества государственного управления в

¹Электронная приемная обращений граждан. – Режим доступа: <https://letters.gov.spb.ru> (дата посещения: 10.03.2022).

области базовой городской политики [Kabanov, Chugunov, 2017]. Важным ее преимуществом является нормативно-правовая регламентация в виде Федерального закона 59-ФЗ, обязывающая органы власти обрабатывать полученные обращения и отвечать на них в 30-дневный срок¹. Кроме того, за ходом и статусом обработки обращения можно следить в личном кабинете этого же портала.

Ключевым для города является портал «Наш Санкт-Петербург», созданный в качестве замены civtech-проекта «Красивый Петербург» [Kabanov, Chugunov, 2017]². Его задача – сбор, агрегирование и рассылка обращений граждан в подведомственные органы. Вопросы эти по большей части касаются низового уровня публичной политики и связаны с ремонтом дорожного полотна, уборкой территорий, восстановлением освещения и прочим³. Граждане могут зарегистрироваться на площадке и подать электронное обращение в соответствии с существующим классификатором тематик, которое в дальнейшем пройдет цепочку модераторов и координаторов, принимающих решения по заявке [Рыбальченко, Чугунов, 2018]. У оператора портала существует регламент, определяющий порядок рассмотрения жалоб и сроки ответа на них. Во многом данный портал является образцовым и ключевым для российских городов, что связано с такими факторами, как: а) большое количество зарегистрированных пользователей; б) количество обращений и скорость их обработки. По данным критериям он уступает лишь некоторым московским площадкам [Schlaufer, 2021].

Важным новшеством в городской политике Санкт-Петербурга стало партисипаторное бюджетирование, продвигаемое Комитетом финансов. С этой целью был создан портал «Твой бюджет», позволяющий гражданам выбирать наиболее приоритетные из предложенных проектов в рамках конкурсной процедуры и распределять бюджетные ассигнования для их внедрения⁴. Проекты могут предлагаться также инициативными гражданами, кото-

¹ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон № 59-ФЗ ОТ 2.05.2006.

² Группа «Красивый Петербург» ВКонтакте. – Режим доступа: https://vk.com/peterburg_krasiv (дата посещения: 14.06.2022).

³ Портал «Наш Санкт-Петербург». – Режим доступа: <https://gorod.gov.spb.ru> (дата посещения: 10.03.2022).

⁴ Портал «Твой бюджет». – Режим доступа: <https://tvoybudget.spb.ru> (дата посещения 10.03.2022).

рые после череды голосований попадают на бюджетные комиссии с целью дальнейшей корректировки и последующего внедрения.

Ряд авторов предпринимают попытки проанализировать данные механизмы. Чаще всего такой анализ строится на разработанных ими аналитических рамках, направленных на «техническую» оценку проекта – наличие тех или иных функций, интерфейса, общей функциональности и так называемой «юзабилити» [Кабанов, Федяшин, Чугунов, 2019]. Хотя эти метрики и являются полезными с точки зрения оценки распространенности электронного участия и его отдельных элементов, они мало что говорят о сущностном характере их работы. Отдельные исследователи изучали ЭУ в Санкт-Петербурге с точки зрения анализа доверия. Несмотря на широкий спектр возможностей электронного взаимодействия, многие граждане воздерживаются от него и не доверяют электронным механизмам, отдавая предпочтение личным визитам [Видясова, Тензина, 2020]. И хотя эти данные несколько оспариваются другим исследованием, в них можно найти свидетельства того, что осязаемая доля горожан не готова рекомендовать электронные сервисы города и пользоваться ими – жители указывают на негативный опыт и невозможность добиться необходимого результата от властей [Белый, Смирнова, Чугунов, 2020]. Более детальное исследование, предпринятое нами, может помочь частично восполнить пробел в литературе и показать возможные причины недостаточной эффективности электронного участия.

Теоретическая рамка: барьеры к эффективному функционированию электронного участия

В среде рациональной бюрократии двумя ключевыми ценностями являются профессионализм и эффективность – они связаны с обеспечением непрерывной и независимой работы этой бюрократии и минимальным расходом ресурсов на реализацию различных политических курсов (*policies*) [Bannister, Connolly, 2014 ; Rose et al., 2015]. И хотя ИКТ как таковые могут видаться как полезная инновация, снижающая издержки, ИКТ-обусловленное гражданское участие, ассоциированное с большим количеством взаимодействий с гражданами, может восприниматься как негативный аспект. В основе данных ценностей лежит представление о

гражданском участии как факторе, подрывающем управление, требующем дополнительного расхода бюджетных средств, времени на согласование решений с гражданами, а также их обучения по эффективному участию [Robbins, Simonsen, Feldman, 2008]. Таким образом, институционализируемая управленческая культура, отрицающая вовлечение граждан как таковое, не позволяет эффективно внедрять электронное участие [Herburn, 2014]. В свою очередь, давление со стороны граждан может служить причиной ситуации, когда реализация электронного участия будет носить имитационный характер, направленный на формальное удовлетворение требований [Hofmann, 2014].

Кроме того, развертывание электронного участия неизбежно связано с необходимостью пересмотра существующего и создания нового законодательства, без которого функционирование ЭУ будет подорвано [Meijer, 2015]. Особенно важным это становится на финальных этапах интеграции. Без достаточного нормативно-правового обеспечения электронное участие превращается в имитационную практику, не несущую качественных изменений в управлении [Moon, 2002].

Отдельной проблемой для внедрения е-инноваций в управлении является изменение существующих организационных потоков и процессов и определение степени интеграции (в данном случае – ЭУ) в работу бюрократии [Steinbach, Sieweke, Süß, 2019]. Если в системе принятия решений не будет создано новых горизонтальных и вертикальных связей, а также каналов передачи данных для быстрого реагирования на поступающие запросы граждан (если речь идет о е-информировании), скорость и качество реакции будут существенно страдать. В свою очередь, кроме дисфункциональности электронного участия это ведет к падению доверия со стороны гражданского общества к власти [Fountain, 2002 ; Oliveira, Welch, 2013]. При этом в случае отсутствия оптимизаций может возникнуть структурная конкуренция, когда каждый комитет, отдел или служба работает «исключительно на своей территории», что подрывает реализацию запросов граждан [Chadwick, 2011].

Важно отметить, что электронное участие связано с такой концепцией, как достойное правление (*good governance*), и его эволюцией в виде электронного правления (*e-governance*). основополагающими элементами в них являются всеобщее вовлечение всех заинтересованных стейкхолдеров, отзывчивость системы в виде

быстрого реагирования на потребности акторов, прозрачность и подотчетность органов власти [Электронное участие ..., 2020 ; Dawes, 2008].

Методология исследования

Данное исследование было выполнено в дизайне глубинного анализа одного случая. Для сбора данных автор провел серию полуструктурированных интервью в Санкт-Петербурге с общественными активистами и экспертами по городской политике, имеющими опыт экспертизы в области работы каналов электронного гражданского участия. Под экспертизой понималось инициативное тестирование и участие в работе каналов ЭУ на продолжительном отрезке времени. Интервью были взяты в период с октября 2021 по январь 2022 г., длиной от 45 минут до 1 часа 15 минут. Все интервью были записаны и транскрибированы. Впоследствии был выполнен тематический анализ транскриптов с помощью ПО RStudio, которые были разбиты на отдельные блоки в соответствии с теоретическими ожиданиями.

Эмпирическое исследование: проблемы механизмов электронного участия

Нормативно-правовое обеспечение. Одной из базовых проблем, отмеченных респондентами, является неразработанность нормативно-правового обеспечения. Так, *респондент 1* отмечает: «...если говорить про обращение – лично я принципиально работаю с электронными приемными, потому что они единственные соответствуют законодательству; ...поэтому я принципиально не использую и “Наш Санкт-Петербург”, и Госуслуги, которые пытаются во всех регионах свой инструмент внедрить. Если это легализуют – можно пользоваться». В свою очередь, это провоцирует проблемы ответственности в реагировании на обращения. Чаще всего это касается так называемых различных форм формальных ответов, не несущих смыслового содержания для обращающегося. Например, так *респондент 2* пояснил особенности работы портала «Наш Санкт-Петербург»: «...единственно для чего это нужно –

простые локальные моменты. А для серьезных проблем – на портале даже нету нужных кнопок...». Отсутствие адекватной регламентации в обработке информации от горожан крайне снижает эффективность работы таких каналов и демотивирует среднестатистического человека от дальнейшего взаимодействия с властями. *Респондент 3* поясняет: «...не очень понятна процедура работы. Со стороны модераторов первая реакция – отказ. Чтобы человек разочаровался и перестал подавать жалобы. Поначалу они отклоняют, делают странные отписки...». Кроме того, он подтверждает слова других респондентов о проблематике работы портала: «...Он продуктивен для решения самых примитивных проблем, убрать рекламу, убрать снег по адресу или сделать яму на дороге. Что-то более сложное вызывает проблемы исполнителей...». Это же подтверждает и *респондент 4*: «...портал был сделан для людей, которые не разбираются. Они куда-то там написали, довольны и спокойны, получив отписку они испытывают разочарование, перестают что-то делать и интересоваться...». При внедрении электронного участия на уровне города система внутреннего взаимодействия претерпела мало изменений, в связи с чем разрешать проблемы по множеству обращений становится для исполнительных органов власти затруднительным. Хотя техническая инфраструктура и прошла модернизацию, принципы взаимодействия схематично остались прежними. *Респондент 5*: «Десять лет назад было все бумажно, электронные обращения печатались, подписывались, сканировались. Сейчас, конечно, электронный документооборот существует... иногда... у нас крайне сложно все. Любое действие требует десятков согласований, нормативная база неоптимальна...». В случае электронных публичных слушаний возникает проблема в том, что согласованные решения не принимаются к исполнению или претерпевают значительные изменения, зачастую противоречащие интересам граждан. *Респондент 6* поясняет: «...сначала удается достигнуть консенсуса по тем или иным вопросам, которые важны с точки зрения общественников, а потом на выходе мы видим, что либо ситуация не меняется, либо через определенное время принимаются те решения, в которых общественность была не заинтересована...». Это связано с системой учета мнений, которая базируется на законодательстве об общественном контроле. Решения в их рамках носят рекомендательный характер и не обязательно учитываются при формировании

политики. *Респондент 7*: «...главная причина – на общественных слушаниях принимаются необязательные для исполнения рекомендации. Их можно принять во внимание, а можно и проигнорировать. В 99% случаев... общественного слушания это мнение игнорируется и при этом чем-то объясняется...». Это же подтверждает и *респондент 1*: «...это неправильный инструмент, если бы все учитывалось, то смысл был бы. Но результаты и офлайн- и онлайн-слушания не учитываются».

В отдельных случаях несвоевременная и неполная проработка «правил игры» электронного участия приводит к проблемам даже в случае достаточно успешных проектов, таких как «Твой бюджет». Например, возможность участия сотрудников государственных учреждений в работе партисипаторного бюджетирования. *Респондент 3* говорит: «“Твой бюджет” я считаю очень хорошим и полезным проектом». Его слова подтверждает *респондент 10*: «“Твой бюджет” является полезной площадкой, и активисты различных движений активно используют его». Однако вышеупомянутое сказывается на его полезности как инструмента вовлечения граждан. *Респондент 4*: «...в первые годы реализовывались проекты горожан, в последние годы через “Твой Бюджет” бюджетные организации и учреждения пытаются решить свои проблемы... это нехорошая тенденция, это убивает весь дух проекта».

Отсутствие адаптации организационной структуры.

Среди отмеченных проблем респонденты выделили низкий процент решаемых обращений, что связано прежде всего с отсутствием взаимодействия между структурными подразделениями исполнительной власти города. Сложная система подчинения, не адаптированная для массовых запросов граждан, оказывается не в должной степени приспособлена к работе даже на самом низовом уровне электронного участия. *Респондент 8*: «...у нас в рамках подчинения сложная система. В комитетах есть дирекции, комитеты подчиняются линейно. Межведомственное взаимодействие практически не налажено. Кроме того, есть федеральные органы, которые могут зарубить гражданские инициативы из-за несоответствий...». Многие активисты на практике сталкиваются с необходимостью направлять много обращений в разные комитеты, чтобы добиться решения самых низовых вопросов. *Респондент 2*: «...можно написать кучу электронных обращений, и вам ответят – идея хорошая, но у нас нет финансов. Нужно писать обращения в

комитет, ответственный за бюджет, но там не знают, что предлагаемая вами идея хорошая». Такая ситуация становится причиной того, что общественные активисты получают формальные ответы от органов власти, по существу не решающих проблему. Данная реакция является следствием необходимости удовлетворить требования законодательства об обращениях граждан, нежели попыткой конкретного взаимодействия. В отдельных случаях после множества обращений для решения проблемы могут выставляться длительные сроки (порой до пяти-семи лет), однако многие из проблем уже будут неактуальны в таком временном горизонте.

Цифровой барьер и прозрачность. Одним из главных недостатков электронного участия респонденты выделяют цифровой барьер (*digital divide*) – феномен невозможности пользования технологическими новациями в важных аспектах политической жизни. В данном случае это провоцирует исключение определенных социальных групп из управленческого процесса, что в свою очередь маргинализует их и провоцирует недопредставленность их интересов. *Респондент 1* раскрывает эту проблему следующим образом: «Какая-то доля граждан не освоила цифровые инструменты, и они устраняются из процесса. Если раньше была какая-то группа людей, участвующих в городской повестке, то сейчас у них два варианта: либо срочно осваивать цифру, либо уйти с арены и лишиться возможности участия. Чисто технически, электронные инструменты – это нормально. Проблема в процедуре учета мнений...». Такого же взгляда придерживается и *респондент 3*: «Да, к сожалению, есть определенные сложности в пользовании. Например, нюансы отправки обращений. Мало кто будет читать пользовательские правила... мне кажется, что это не самое удачное приложение. Не всегда понятно, куда писать обращения, в какой комитет...».

Многие интервьюируемые указали на проблему прозрачности и подотчетности в рамках процедур электронного гражданского участия. Традиционно в рамках теории о достойном правлении данные аспекты являются ключевыми, и во многом они легли в основу электронного участия и концептов *e-governance* и *smart governance*. Однако, по мнению *респондента 1*, это далеко от действительности: «...между чиновником и гражданином есть стена в виде модераторов, которые по своему субъективному усмотрению решают, пропускать ли обращение. И рассматривают они не по

тем основаниям, что есть в законе. В данном случае речь идет о том, что модераторы решают, соответствует ли обращение...».

По мнению активистов, во многом из-за своей ограниченности такие порталы позволяют лишь частично решать проблемы функционирования городской среды, отвлекая от решения более серьезных проблем. *Респондент 9* так раскрывает данную проблему порталов: «...получилось никак. Решили одну из проблем вместо того, чтобы решить много проблем. Это решение одной-единственной проблемы, когда проблем гораздо больше и спектр значительно шире...». Его слова подтверждает *респондент 10*: «"Наш Санкт-Петербург" очень непрозрачен, очень сложен и малопродуктивен. Возможно, есть внутренние стандарты и приоритеты, но обычному пользователю это непонятно».

Результаты

В ходе исследования частично удалось подтвердить теоретические препозиции о потенциальных проблемах электронного участия в российских городах. Несмотря на значительный временной промежуток развития, механизмы электронного участия в Санкт-Петербурге сталкиваются с тем же набором проблем, что и внедряемые в других странах порталы и платформы. Среди данных проблем стоит выделить: а) недостаточно развитую систему распределения информации по исполнителям; б) отсутствие существенного межведомственного взаимодействия. В дальнейшем это приводит к малому количеству и меньшему масштабу решаемых проблем, что лишает мотивации граждан взаимодействовать с властями в рамках той или иной формы электронной делиберации. Кроме того, причиной низкой вовлеченности и доверия властям являются проблемы с прозрачностью процедуры рассмотрения обращений и петиций граждан. Технический аспект, связанный с невозможностью обеспечения работы для всех категорий граждан, снижает практическую ценность электронных каналов гражданского участия, особенно с учетом перспективы полной замены традиционных форм общественного участия [Dijk, 2005; Lee, Chen, Huang, 2014]. Кроме того, в рамках анализа были получены свидетельства в пользу еще одного описанного в литературе тренда – электронные механизмы чаще привлекают уже участвующих,

наиболее активных в публичной политике акторов, нежели новых [Lunat, 2008]. Здесь же важно отметить, что кроме подтверждения предположения о низком организационном и правовом обеспечении электронного участия прослеживаются и свидетельства в пользу теории о том, что данные факторы с большой вероятностью ведут к появлению имитационных практик гражданского участия, где различные каналы существуют номинально для удовлетворения нормативных представлений граждан [Meijer, 2015]. Однако в данном исследовании «стороны спроса» не нашлось свидетельств о том, что сами невыборные власти воспринимают гражданское участие исключительно в негативном контексте и препятствуют ему в том или ином виде. При этом, по утверждению респондентов, некоторые инструменты, такие как электронное партисипаторное бюджетирование, работают удачно и представляют хороший пример взаимодействия граждан и властей.

Заключение

Результаты исследования показали, что электронное участие в попытках преодолеть проблемы традиционных каналов гражданского участия сталкивается с новым кругом проблем. Механизмы электронного участия требуют комплексного планирования и проработки, особенно с точки зрения нормативно-правового и организационного обеспечения, а также возможности эффективного использования их целевой аудиторией. Данное исследование внесло определенный вклад в понимание некоторых особенностей работы платформ электронного участия на городском уровне, однако широкий спектр вопросов остается незатронутым. Так, мало исследований в российском поле публичной политики посвящено раскрытию факторов, влияющих на успех или провал внедрения того или иного типа каналов. Здесь же важно оценить реальный вклад в эффективность реализуемых политик на том уровне, где внедряется электронное участие, и общую целесообразность таких инициатив. Стоит обратить внимание на электронное участие с точки зрения *policy process*, проанализировав то, на какой его стадии наиболее важно внедрять подобные механизмы и где они позволят внести наибольший вклад в разрабатываемые и реализуемые политики.

D.A. Arkatov*
**E-participation issues in urban public policy:
the case of St. Petersburg**

Abstract. Modern public policy is characterized by the ‘participatory turn’ – a widespread expansion of ways and channels the citizens can influence policies with. The ongoing digitalization transformed these civic participation instruments into a new form, now called *e-participation*. Both experts and authorities around the World believe that integrating such platforms and channels into policy process will facilitate public engaging, involving into it those who were not previously interested in policy making and those, who lost their interest in engaging with the authorities.

Digital civic participation has gained significant traction in Russia, but mostly in so-called cities of federal importance, such as St. Petersburg. And while it is investigated by many different scholars, the frameworks applied were mostly of computer science or technologically inclined.

This article is an attempt to start closing this gap by analyzing e-participation in Russia from political science perspective. For this task, we interviewed 10 public activists and urban policy experts to get a better understanding of its functioning specifics. The analyses shows that while it is perceived as an effective way to solve basic public policy issues, there are multiple problems undermining its operations. Mainly, these are due the lack of legal support for these channels, which make authorities less responsible for not responding to the citizens’ preferences and complaints. We also discovered that insufficient organization changes and silo mentality prevents the authorities from acting in a fast and efficient fashion, disrupting the whole idea of e-participation. Among other issues are digital divide which in fact excludes certain social groups from engaging with the authorities and having a say in policy process. We conclude by stating that more research is required to understand the dynamics and issues of the Russian e-participation portals.

Keywords: public participation; e-participation; public policy; public administration; policy process.

For citation: Arkatov D.A. E-participation issues in urban public policy: the case of St. Petersburg. *Political Science (RU)*. 2022, N 3, P. 296–316. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.14>

References

Archon F. Democratic theory and political science: a pragmatic method of constructive engagement. *American political science review*. 2007, Vol. 101, N 3, P. 443–458. DOI: <https://doi.org/10.1017/s000305540707030x>

* **Arkatov Dmitriy**, National Research University «Higher School of Economics», e-mail: darkatov@hse.ru

- Arnstein Sh.R. A Ladder of citizen participation. *Journal of the American institute of planners (JAIP)*. 1969, Vol. 35, N 4, P. 216–224. DOI: <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Bannister F., Connolly R. ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research. *Government information quarterly*. 2014, Vol. 31, N 1, P. 119–128. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.06.002>
- Belyi V.A., Smirnova P.V., Chugunov A.V. Implementation of electronic state services in the economic and demographic conditions of the Covid-19: citizens survey results in St. Petersburg. *International journal of open information technologies*. 2020, Vol. 8, N 11, P. 97–109. (In Russ.)
- Bélanger F., Carter L. Trust and risk in e-government adoption. *The journal of strategic information systems*. 2008, Vol. 17, N 2, P. 165–176. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2007.12.002>
- Bershadskaja L.A., Chugunov A.V. Evolution of e-participation technologies: a comparative analysis of e-petition portals in Russia, USA and the UK. *Informatsionii resursi Rossii*. 2013, Vol. 4, N 134, P. 28–33. (In Russ.)
- Bora A., Hausendorf H. Participation and beyond: dynamics of social positions in participatory discourse. *Comparative sociology*. 2009, Vol. 8, N 4, P. 602–625. DOI: <https://doi.org/10.1163/156913309X461660>
- Brandsen T., Honingh M. Distinguishing different types of coproduction: a conceptual analysis based on the classical definitions. *Public administration review*. 2016, Vol. 76, N 3, P. 427–435. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12465>
- Bryer T.A. The costs of democratization: social media adaptation challenges within government agencies. *Administrative theory & praxis*. 2011, Vol. 33, N 3, P. 341–361. DOI: <https://doi.org/10.2753/atp1084-1806330302>
- Chadwick A. Explaining the failure of an online citizen engagement initiative: the role of internal institutional variables. *Journal of information technology & politics*. 2011, Vol. 8, N 1, P. 21–40. DOI: <https://doi.org/10.1080/19331681.2010.507999>
- Chugunov A.V., Filatova O.G. (eds). *E-Participation: conceptualization and practice in Russia*. Saint-Petersburg: Aleteja, 2020, 254 p. (In Russ.)
- Cunningham M., Cunningham P. *Exploiting the knowledge economy: issues, applications and case studies*. Amsterdam, Netherlands; Washington, DC: IOS Press, 2006, 200 p.
- Dalton R.J., Wattenberg M.P. *Parties without partisans. Political change in advanced industrial democracies (comparative politics)*. Oxford: Oxford university press, 2002, 328 p. DOI: <https://doi.org/10.1093/0199253099.001.0001>
- Dawes S.S. The evolution and continuing challenges of e-governance. *Public Administration Review*. 2008, Vol. 68, P. 86–102. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.00981.x>
- Deakin M. *Smart cities: governing, modelling and analysing the transition*. Edinburgh: Routledge, 2013, 248 p.
- Denhardt R.B., Denhardt J.V. The new public service: serving rather than steering. *Public administration review*. 2000, Vol. 60, N 6, P. 549–559. DOI: <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Dijk J.A.G.M. van. *The deepening divide: inequality in the information society*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2005, 240 p.

- Durman P. Participation in public administration revisited: delimiting, categorizing and evaluating administrative participation. *HKJU-CCPA*. 2020, Vol. 20, N 1, P. 79–120. DOI: <https://doi.org/10.31297/hkju.20.1.4>
- Fietkiewicz K.J., Mainka A., Stock W.G. eGovernment in cities of the knowledge society. An empirical investigation of Smart Cities' governmental websites. *Government information quarterly*. 2017, Vol. 34, N 1, P. 75–83. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.08.003>
- Fountain J.E. *Building the virtual state*. Washington D.C.: Brookings institution press, 2001, 256 p.
- Galynis K.I. Trends in the development of the initiative budgeting in the regions of the Far Eastern federal district. *Vestnik universiteta*. 2019, N 8, P. 12–19. DOI: <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2019-8-12-19> (In Russ.)
- Hepburn P. Local democracy in a digital age: lessons for local government from the manchester congestion charge referendum. *Local government studies*. 2014, Vol. 40, N 1, P. 82–101. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.829457>
- Hofmann S. *Just because we can – governments' rationale for using social media*. ECIS 2014 Proceedings, Tel Aviv, Israel, June 9–11, 2014. Mode of access: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.680.3801&rep=rep1&type=pdf> (accessed: 14.06.2022).
- Jho W., Song K.J. Institutional and technological determinants of civil e-Participation: Solo or duet? *Government information quarterly*. 2015, Vol. 32, N 4, P. 488–495. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.09.003>
- Kabanov Y., Chugunov A.V. Electronic 'Pockets of Effectiveness': E-governance and Institutional Change in St. Petersburg, Russia. *Electronic Government. EGOV 2017. Lecture Notes in Computer Science*. St. Petersburg, P. 386–398. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-64677-0_32
- Kabanov Yu.A., Fediashin S.V., Chugunov A.V. Development of the electronic "Reception Desks" in the Russian regions: pilot survey results of 2017–2018. *Information resources of Russia*. 2019, N 3, P. 32–36. (In Russ.)
- Kabanov Yu.A., Panfilov G.O., Chugunov A.V. Monitoring of e-participation resources: methodology and some results. *State and citizens in the electronic environment*. 2020, N 4, P. 572–573. DOI: <https://doi.org/10.17586/2541-979X-2020-4-61-72> (In Russ.)
- Kim S.-E. The Role of trust in the modern administrative state: an integrative model. *Administration & society*. 2005, Vol. 37, N 5, P. 611–635. DOI: <https://doi.org/10.1177/0095399705278596>
- LeBlanc D. *E-participation: a quick overview of recent qualitative trends*, ST/ESA/2020/DWP/163. Mode of access: <https://www.un.org/development/desa/publications/working-paper/wp163> (accessed: 14.06.2022).
- Lee C., Chen D., Huang T. The interplay between digital and political divides: the case of e-petitioning in Taiwan. *Social science computer review*. 2014, Vol. 32, N 1, P. 37–55. DOI: <https://doi.org/10.1177/0894439313497470>
- Lee J., Kim S. Citizens' e-participation on agenda setting in local governance: do individual social capital and e-participation management matter? *Public management*

- review. 2018, Vol. 20, N 6, P. 873–895. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1340507>
- Linders D. From e-government to we-government: defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government information quarterly*. 2012, Vol. 29, N 4, P. 446–454. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.06.003>
- Lunat Z. The internet and the public sphere: evidence from civil society in developing countries. *The electronic journal of information systems in developing countries*. 2008, Vol. 35, N 1, P. 1–12. DOI: <https://doi.org/10.1002/j.1681-4835.2008.tb00240.x>
- Macintosh P.A. Characterizing e-participation in policy-making. In: *37 th Annual Hawaii international conference on system sciences*. Big Island, HI, USA: IEEE, 2004, P. 5–8. DOI: <http://dx.doi.org/10.1109/HICSS.2004.1265300>
- Meijer A. E-governance innovation: barriers and strategies. *Government information quarterly*. 2015, Vol. 32, N 2, P. 198–206. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.01.001>
- Moon M.J. The Evolution of e-government among municipalities: rhetoric or reality? *Public administration review*. 2002, Vol. 62, N 4, P. 424–433. DOI: <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00196>
- Odintsova A.V. Initiative budgeting in the system of spatial development. *Federalism*. 2019, N 1, P. 56–71. DOI: <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2019-1-56-71> (In Russ.)
- Oliveira G.H.M., Welch E.W. Social media use in local government: Linkage of technology, task, and organizational context. *Government information quarterly*. 2013, Vol. 30, N 4, P. 397–405. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.05.019>
- Peters B.G. Bureaucracy and democracy. *Public organization review*. 2010, Vol. 10, N 3, P. 209–222. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0133-4>
- Pretty J. Participatory Learning for sustainable agriculture. *World development*. 1995, Vol. 23, N 8, P. 1–19. DOI: [https://doi.org/10.1016/0305-750x\(95\)00046-f](https://doi.org/10.1016/0305-750x(95)00046-f)
- Robbins M., Simonsen B., Feldman B. Citizens and resource allocation: improving decision making with interactive web-based citizen participation. *Public administration review*. 2008, Vol. 68, N 3, P. 564–575. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.00891.x>
- Rose J. Managing e-Government: value positions and relationships. *Information systems journal*. 2015, Vol. 25, N 5, P. 531–571. DOI: <https://doi.org/10.1111/isj.12052>
- Rowe G., Frewer L. Public participation methods: a framework for evaluation. *Science technology and human values*. 2013, Vol. 25, N 1, P. 3–29. DOI: <https://doi.org/10.1177/016224390002500101>
- Rybalchenko P.A., Chugunov A.V. E-Participation system development in St. Petersburg: the case of "our Petersburg" portal, 2014–2018. *Information resources of Russia*. 2018, N 6 (166), P. 27–34. (In Russ.)
- Santamaria-Philco A., Canos Cerda J.H., Penades Gramaje M.C. Advances in e-participation: a perspective of last years. *IEEE Access*. 2019, Vol. 7, P. 155894–155916. DOI: <https://doi.org/10.1109/access.2019.2948810>
- Schlauffer C. Why do nondemocratic regimes promote e-participation? The case of Moscow's active citizen online voting platform. *Governance*. 2021, Vol. 34, N 3, P. 821–863. DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.12531>

- Steinbach M., Sieweke J., Süß S. The diffusion of e-participation in public administrations: a systematic literature review. *Journal of organizational computing and electronic commerce*. 2019, Vol. 29, N 2, P. 61–95. DOI: <https://doi.org/10.1080/10919392.2019.1552749>
- Stivers C. *Governance in dark times: practical philosophy for public service*. Washington D.C.: Georgetown university press, 2008, 176 p.
- Tolbert C.J., Mossberger K. The effects of E-Government on trust and confidence in government. *Public administration review*. 2006, Vol. 66, N 3, P. 354–369. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00594.x>
- van Veenstra A.F., Janssen M., Boon A. Measure to improve: a study of eparticipation in frontrunner Dutch municipalities. In: Tambouris E., Macintosh A., de Bruijn H. (eds). *Electronic participation lecture notes in computer science*. Berlin, Heidelberg: Springer, 2011, P. 157–168.
- Vidiasov E. Yu. *Institutionalization of citizens' electronic participation of the Russian Federation in the management of the Megapolis (on the example of St. Petersburg)* [Dissertation]. St. Petersburg: Saint-Petersburg State University, 2020, 319 p. (In Russ.)
- Vidiasova L.A., Vidiasov E. Yu., Tensina I.D. A study of social trust in information technology in the provision of electronic public services and the use of electronic participation portals (Case Study of St. Petersburg, Russia). *Monitoring of public opinion: economic and social changes*. 2019, N 5, P. 43–57. DOI: <https://doi.org/10.14515/monitoring.2019.5.03> (In Russ.)
- Vidiasova L.A., Tensina I.D. A study of the trust of St. Petersburg residents in the use of information technology for interaction with authorities. *International Journal of open information technologies*. 2020, Vol. 8, N 1, P. 42–46.
- Wagenaar H. *Meaning in action: interpretation and dialogue in policy analysis*. New York: Routledge, 2014, 336 p.
- Zheng L. Social media in Chinese government: drivers, challenges and capabilities. *Government information quarterly*. 2013, Vol. 30, N 4, P. 369–376. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.05.017>
- Zheng Y. Explaining citizens' e-participation usage: functionality of e-participation applications. *Administration & society*. 2017, Vol. 49, N 3, P. 423–442. DOI: <https://doi.org/10.1177/0095399715593313>

Литература на русском языке

- Белый В.А., Смирнова П.В., Чузунов А.В. Внедрение электронных государственных сервисов в экономико-демографических условиях пандемии COVID-19: результаты опроса граждан в Санкт-Петербурге // *International journal of open information technologies*. – 2020. – Т. 8, № 11. – С. 97–109.
- Бершадская Л.А., Чузунов А.В. Развитие технологий электронного участия: сравнительный анализ порталов электронных петиций в России, США и Великобритании // *Информационные ресурсы России*. – 2013. – Т. 4, № 134. – С. 28–33.

- Видясов Е.Ю.* Институционализация электронного участия граждан Российской Федерации в управлении мегаполисом (на примере Санкт-Петербурга): дис. ... канд. полит. наук. – СПб., 2020. – 319 с.
- Видясова Л.А., Видясов Е.Ю., Тензина Я.Д.* Исследование социального доверия информационным технологиям при предоставлении электронных государственных услуг и использовании порталов электронного участия (кейс Санкт-Петербурга) // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2019. – № 5. – С. 43–57. – DOI: <https://doi.org/10.14515/monitoring.2019.5.03>
- Видясова Л.А., Тензина Я.Д.* Исследование доверия жителей Санкт-Петербурга к использованию информационных технологий для взаимодействия с органами власти // International journal of open information technologies. – 2020. – Т. 8, № 1. – С. 42–46.
- Гальнис К.И.* Тенденции развития инициативного бюджетирования в регионах Дальневосточного федерального округа // Вестник университета. – 2019. – № 8. – С. 12–19. – DOI: <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2019-8-12-19>
- Кабанов Ю.А., Федяшин С.В., Чугунов А.В.* Развитие электронных приемных в регионах Российской Федерации: результаты пилотного исследования в 2017–2018 гг. // Информационные ресурсы России. – 2019. – № 3. – С. 32–36.
- Кабанов Ю., Панфилов Г.О., Чугунов А.В.* Мониторинг ресурсов электронного участия в России: методика и результаты // Государство и граждане в электронной среде. – 2020. – № 4. – С. 572–573. – DOI: <https://doi.org/10.17586/2541-979X-2020-4-61-72>
- Одинцова А.В.* Инициативное бюджетирование в системе пространственного развития // Федерализм. – 2019. – № 1. – С. 56–71 – DOI: <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2019-1-56-71>
- Рыбальченко П.А., Чугунов А.В.* Развитие системы электронного взаимодействия граждан с властями в Санкт-Петербурге: опыт портала «Наш Петербург», 2014–2018 гг. // Информационные Ресурсы России. – 2018. – № 6 (166). – С. 27–34.
- Электронное участие: концептуализация и практика реализации в России. Коллективная монография / под ред. А.В. Чугунова, О.Г. Филатовой. – СПб.: Алетейя, 2020. – 254 с.