

Электронное участие в России под воздействием централизации: данные мониторинга 2020-2023 гг.

Г.О. Панфилов

Аннотация— В статье представлены обобщенные результаты эмпирического мониторингового исследования инициативных каналов электронного участия регионального и муниципального уровня. Исследование проводилось по авторской методике в течение четырех лет (с 2020 по 2023 г.). В рамках мониторинга были выявлены и оценены каналы электронного участия шести наиболее распространенных типов, созданных органами власти субъектов РФ и администрациями городов – региональных центров. Основной вывод, который делается по результатам анализа – органами власти регионов и ОМСУ были приняты разные управленческие решения в отношении собственных каналов электронного участия, оказавшимися в ситуации дублирования со внедренным в 2021 году единым федеральным ресурсом – Платформой обратной связи. Одна часть регионов отказалась от собственных каналов и закрыла их, другая – продолжила поддерживать их работоспособность и предприняла различные шаги к их адаптации к новым реалиям. Выявленные институциональные модели электронного участия, сформировавшиеся в результате принятых решений, еще предстоит изучить.

Ключевые слова— электронное участие, обратная связь граждан, электронное правительство, электронные ресурсы, порталы, мониторинг, Платформа обратной связи, Портал госуслуг, Центр управления регионом.

I. ВВЕДЕНИЕ

Практики электронного участия граждан являются на сегодняшний день актуальной темой в научных исследованиях, находящихся на стыке политологии и информатики и посвященных вопросам развития цифрового государственного управления. В течение 2010-ых гг., развитие электронного участия осуществлялось преимущественно по инициативе региональных властей [11, с. 16] в результате чего было создано множество различных ресурсов, обеспечивающих взаимодействие граждан в электронной форме с целью учета мнения общественности при принятии политических и управленческих решений.

С 2020 г. федеральными органами власти был

предпринят ряд шагов, нацеленных на централизацию и упорядочение механизмов электронного участия, существующих в регионах. В частности, был создан единый федеральный ресурс, предполагающий механизмы электронного участия - Платформа обратной связи (ПОС) на базе Единого портала государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ), к которому были подключены органы власти всех субъектов РФ. Двумя основными видами участия, осуществляемыми через ПОС стали сообщения о проблемах и общественные голосования. Важным организационным механизмом, обеспечивающим оперативное решение проблем населения, в том числе посредством ПОС стало создание во всех субъектах РФ Центров управления регионами (ЦУР). Не менее важным направлением деятельности ЦУР стала работа с социальными сетями, включая автоматизированный сбор комментариев пользователей о различных проблемах при помощи системы «Инцидент-менеджмент» и курирование работы органов власти и МСУ по ведению официальных групп в социальных сетях – «госпабликов». В это время появились и другие федеральные ресурсы, предполагающие участие граждан. Например, портал «Комфортная городская среда» Минстроя России и ресурс, посвященный инициативному бюджетированию НИФИ Минфина России. Таким образом, институциональная структура функционирования электронного участия была расширена в сторону усиления роли вновь созданных федеральных электронных ресурсов и организаций. Это создало ряд вызовов для региональных властей и органов местного самоуправления, в том числе в части необходимости принятия решений в отношении собственных уже созданных каналов электронного участия, оказавшихся в ситуации дублирования с ПОС и другими ресурсами.

Исследованию роли и результатов работы каналов электронного участия в России разных типов и разного уровня уже посвящены многие исследования Среди них работы: Н.К. Радиной [10], Ю.А. Кабанова [3] – портал электронных петиций «Российская общественная инициатива», А.А. Кайсарова и др. [4], Е.Ю. Видясова [2] – портал сообщений о проблемах «Наш Санкт-Петербург», В.В. Вагина и Н.А. Шаповаловой [1], В. Карачай и А.В. Чугунова [5] – инициативное бюджетирование, О.Е. Комарова и А.В. Соколова [6] – порталы электронных голосований и краудсорсинга, и многих других исследователей. Изучение отдельных аспектов, связанных с электронным участием в России,

Статья получена 21 октября 2023 г.

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 22-18-00364 «Институциональная трансформация управления электронным участием в России: исследование региональной специфики» (<https://rscf.ru/project/22-18-00364/>).

Г.О. Панфилов, Центр технологий электронного правительства Института дизайна и урбанистики Университета ИТМО (panfilovgeorg@gmail.com)

в условиях централизации производилось в научных работах А.В. Чугунова [11], О.Г. Филатовой [9], А.Ю. Сунгурова и Д.А. Аркатова [8] Е.С. Конищева [7] и других. Однако институциональная специфика регионов и муниципалитетов, сформировавшаяся в результате политики централизации до сих пор исследована недостаточно. На сегодняшний день не проанализированы модели поведения и управленческие решения региональных руководителей в сфере цифрового развития, принятые в условиях необходимости исполнения федеральных поручений о внедрении единых каналов электронного участия и параллельного развития собственных информационных ресурсов, не рассмотрен ландшафт региональных и муниципальных каналов электронного участия до и после начала политики централизации и подключения регионов к федеральным решениям, не даны комплексные оценки результатам внедрения централизованных каналов.

II. МЕТОДИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

Мониторинговое исследование Центра технологий электронного правительства Института дизайна и урбанистики Университета ИТМО [12], результаты которого представляются в настоящей статье, проводилось в течение четырех лет – с 2020 по 2023 г., что позволяет проанализировать полученные данные в контексте вышеуказанных изменений внутренней политики РФ. Исследование включило в себя выявление и оценку региональных и муниципальных каналов электронного участия шести наиболее распространенных типов: открытый бюджет, инициативное бюджетирование, сообщения о проблемах, электронные инициативы, электронные голосования, краудсорсинг. Оценке подлежали каналы электронного участия, созданные органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления городов-столиц регионов – легитимные каналы, входящие в официальную систему обратной связи регионов / городских муниципальных образований.

Мониторинг производился по авторской методике [13, с. 56], основанной на системном подходе в политической науке, в частности работе Д. Истона [14], в соответствии с которой объект исследования рассматривается в качестве единой системы, состоящий из следующих элементов: (1) непосредственно сама система, принципы работы которой до конца не известны исследователю («Черный ящик»), (2) вход – инициирование гражданином электронного участия, (3) выход – принимаемое органами власти решение и (4) обратная связь – повторное участие по результатам принятого решения. В соответствии с данным подходом в методике использовалось пять блоков показателей, каждый из которых отражает один элемент системы. Первый блок «Открытость» подразумевает под собой «Черный ящик». Второй блок «Доступность» отображает «Вход» и общую доступность системы для участия для разных групп граждан. Третий блок «Выход» обозначает полноту и завершенность процесса «Принятия решений». Четвертый блок «Обратная связь» отображает широту возможностей пользователей в части обратной связи. Наконец, пятый блок

«Специфические требования» состоит из индивидуального набора показателей для каждого типа канала. Каждый блок состоит из трех показателей, за каждый из которых один канал электронного участия мог получить от 0 до 2 баллов. Таким образом, суммарно методика включила в себя 15 показателей, максимально возможный балл, который мог набрать один канал – 30 баллов.

III. РЕЗУЛЬТАТЫ

Рассмотрим полученные результаты мониторинга в динамике четырех лет. На рисунках 1 и 2 представлены данные о количестве каналов разных типов регионального и муниципального уровня соответственно.

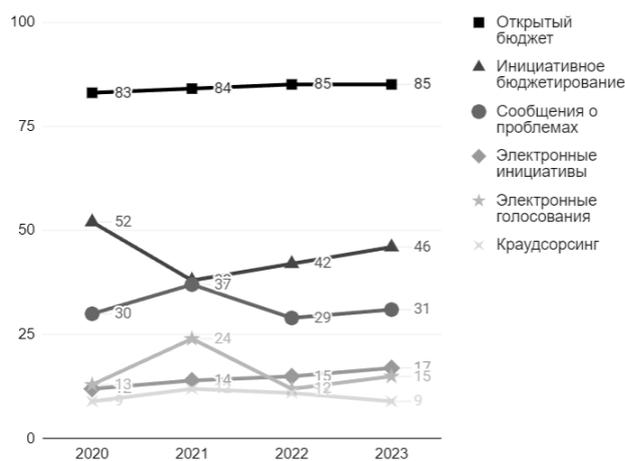


Рис. 1. Количество каналов электронного участия в динамике 2020-2023 г. в разбивке типов каналов на региональном уровне

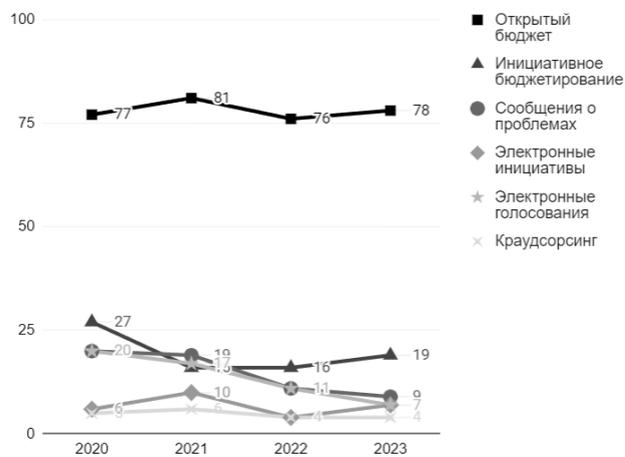


Рис. 2. Количество каналов электронного участия в динамике 2020-2023 г. в разбивке типов каналов на муниципальном уровне

Наиболее стабильными за период 2020-2023 гг. оставались каналы типа «Открытый бюджет», как представленные в большинстве регионов, а также электронные инициативы и краудсорсинг, как представленные в незначительном количестве регионов. Ресурсы, посвященные инициативному бюджетированию, а также каналы подачи сообщений о проблемах и электронных голосований продемонстрировали волнообразную динамику как на региональном, так и на муниципальном уровне и чередование пиков роста и падения в 2021-2022 г. что обусловлено созданием федеральной властью единых

ресурсов, пересекающихся с данными типами каналов в части своих задач. А именно, в 2022 г. на фоне подключения органов власти всех субъектов РФ к ПОС было зафиксировано сокращение каналов сообщений о проблемах с 37 до 29 на региональном и с 19 до 11 на муниципальном уровне. Сокращение электронных голосований составило с 24 до 12 каналов на региональном и с 17 до 11 на муниципальном. При этом, уже в 2023 г. критическое сокращение каналов приостановилось. При этом на региональном уровне общее число каналов обоих типов вновь незначительно увеличилось, а на муниципальном так же незначительно сократилось. Каналы инициативного бюджетирования в отличие от «сообщений о проблемах» и «электронных голосований» – демонстрировали спад до начала централизации - с 2020 по 2021 г., а после создания федерального ресурса НИФИ Минфина – напротив проявили активность в информировании о проектах по выделению бюджетных средств на реализацию проектов граждан. Данный тренд проявлялся единообразно на региональном и муниципальном уровнях, и продолжился в 2023 г.

Был рассчитан и сформирован средний балл, набранный субъектами РФ в разрезе федеральных округов. Данный показатель рассчитывался путем суммирования средних баллов каналов каждого из шести типов. На рисунке 3 представлены результаты по каналам регионального уровня.

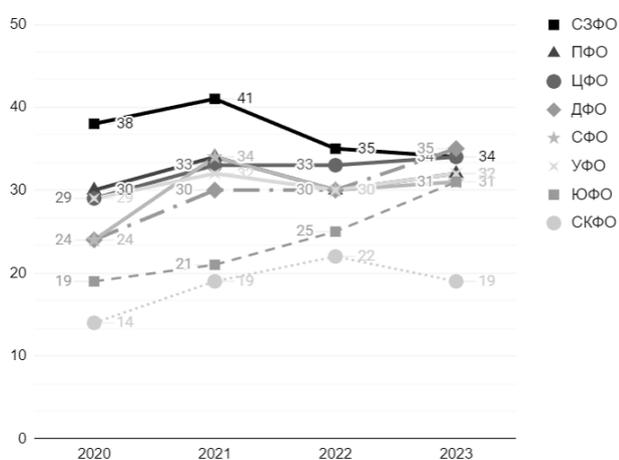


Рис. 3. Средний балл каналов электронного участия, созданных субъектами РФ в 2020-2023 г. в разрезе федеральных округов

Основная тенденция, которую стоит отметить на региональном уровне - различия в качестве каналов между регионами разных федеральных округов за четыре года существенно сократились. Если на 2020 г. разница между округами с наилучшим и наихудшим результатом составила 19 баллов, то к 2023 на фоне централизации разрыв уменьшился всего до четырёх баллов. При этом Северо-Западный федеральный округ, являвшийся по состоянию на 2020 год абсолютным лидером, ухудшил свой результат – с 38 в 2020 до 34 в 2023, а отстающие округа (Сибирский, Дальневосточный и Южный) – существенно улучшили свои результаты, в особенности Южный, улучшение результата в котором составило рекордные 12 баллов. Исключение для описанной тенденции составил Северо-

Кавказский федеральный округ, на протяжении четырех лет занимающий последнее место, в котором до 2022 г. результат демонстрировал тенденцию к увеличению (с 14 до 22 баллов), но в 2023 г. вновь ухудшился до 19 баллов.

Средний балл муниципальных каналов электронного участия в большинстве федеральных округов оказался существенно ниже, чем региональных. При этом, динамика баллов муниципальных каналов за 2020-2023 гг. существенно отличается от региональных. Во-первых, данные показывают, что на фоне сокращения каналов, выявленного в 2022 г., о котором говорилось выше, уменьшилось не только количество каналов, но и средний балл, отражающий их качество. Наиболее существенным сокращением было в Центральном и Дальневосточном федеральных округах. В Северо-Кавказском округе критическое сокращение балла произошло в 2023 г. Двумя округами, в которых не произошло снижения среднего балла, стали Южный федеральный округ, поднявшийся с последнего места в 2020 г. на третье в 2023 г. и Уральский федеральный округ, являющийся на сегодняшний день абсолютным лидером с большим отрывом по качеству муниципальных каналов.

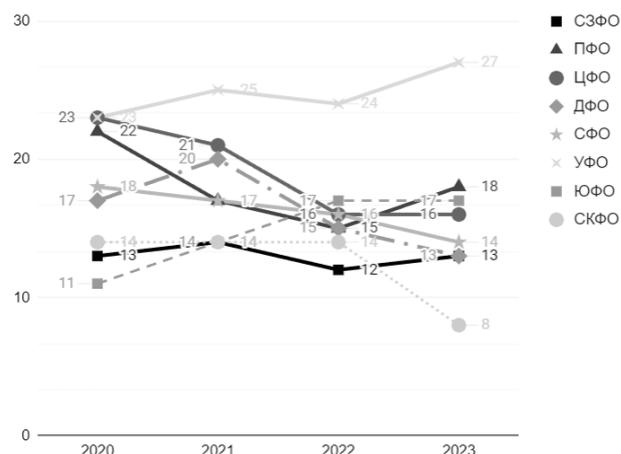


Рис. 4. Средний балл каналов электронного участия, созданных администрациями городов-региональных центров в 2020-2023 г. в разрезе федеральных округов

IV. ВЫВОДЫ

Анализ данных о состоянии региональных и муниципальных каналов электронного участия, созданных в инициативном порядке, на фоне централизации, показал, что органами власти регионов были приняты разные управленческие решения в отношении региональных и муниципальных каналов электронного участия, которые уже существовали на момент внедрения федерального решения - Платформы обратной связи, и, в результате, оказались в ситуации дублирования. Одна часть регионов отказалась от собственных каналов, что подтверждается данными о сокращении общего числа каналов в 2022 г., другая – продолжила поддерживать их работоспособность и предприняла различные шаги к их адаптации к новым реалиям. При этом уже в 2023 г. на региональном уровне сокращение приостановилось, и появились новые каналы, а на муниципальном продолжилось

незначительное сокращение. Данный тренд автор исследования связывает с меньшей ресурсной обеспеченностью муниципалитетов в сравнении с субъектами РФ, что дает меньшие возможности создания и развития муниципальными образованиями собственных электронных ресурсов. Кроме того, появление новых каналов уже после внедрения ПОС показывает, что продолжения отказа от дублирующихся каналов по всей стране, зафиксированного в 2022 г., все же не произошло. В то же время, сокращение разницы в среднем балле, выявленное при рассмотрении данных в разрезе федеральных округов, говорит о том, что на фоне процессов централизации и унификации в части внедрения федеральных ресурсов, состав инициативных ресурсов также в какой-то степени унифицировался и стал более однородным от региона к региону. Различий в качестве ресурсов в два раза и более, фиксировавшихся в 2020 г. в отношении регионов некоторых федеральных округов, более не наблюдается. При проведении анализа данных автором исследования был выделен ряд институциональных моделей построения электронного участия на уровне региона, сформировавшихся в результате принятых описанных управленческих решений. Некоторые из моделей предполагают отказ от собственных решений, другие – их сохранение и встраивание в концепцию, предложенную федеральной властью. Углубленное рассмотрение и анализ выделенных моделей на примере отдельных субъектов РФ будут представлены в последующих публикациях.

БИБЛИОГРАФИЯ

- [1] Вагин В.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование и смежные практики // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 38. С. 2–19.
- [2] Видясов Е.Ю. Институционализация электронного участия граждан Российской Федерации в управлении мегаполисом (на примере Санкт-Петербурга): дис. канд. полит. наук 23.00.02 / СПбГУ. СПб., 2020. 320 с.
- [3] Кабанов Ю.А. Электронное участие и гибридный режим: случай «Российской общественной инициативы» // V Международная научно-практическая конференция «Социальный компьютеринг: основы, технологии развития, социально-гуманитарные эффекты». Москва, РАНХиГС, 2016. С. 129–130.
- [4] Кайсаров А.А., Кайсарова В.П., Васильева Е.А. Электронное правительство и граждане: эмпирическое исследование взаимодействия на официальном портале в Санкт-Петербурге // Управленческое консультирование. 2021. № 12. С. 48–69. DOI: 10.22394/1726-1139-2021-12-48-69.
- [5] Карачай В., Чугунов А.В. Электронное участие и инициативное бюджетирование как механизмы обратной связи в модели «умного города» // Управленческое консультирование. 2019. № 11(131). С. 163–179.
- [6] Комаров О.Е., Соколов А.В. Краудсорсинговые площадки региональных и муниципальных органов власти // Государство и граждане в электронной среде. Выпуск 4 (Труды XXIII Международной объединенной научной конференции «Интернет и современное общество», IMS-2020, Санкт-Петербург, 17 – 20 июня 2020 г. Сборник научных статей). – СПб: Университет ИТМО, 2020. С. 73–85. DOI: 10.17586/2541-979X-4-73-85.
- [7] Конищев Е.С. Анализ деятельности центров управления регионом в рамках системы регионального управления // Креативная экономика. 2022. Т. 16, № 12. С. 4636–4654. <https://doi.org/10.18334/ce.16.12.116791>.
- [8] Сунгуров А.Ю., Аркатов Д.А. Об электронном и традиционном общественном участии в современной публичной политике // Политическая наука. 2021. № 3. С. 54–71. DOI: 10.31249/poln/2021.03.03.

- [9] Филатова О.Г. Тренды коммуникаций власти и общества в социальных сетях: предварительные результаты экспертного опроса // Интернет-коммуникации в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления: практики и стратегии развития (Материалы Всероссийской научно-практической конференции, Ульяновск, 16–17 декабря 2022 года). – Ульяновск: Ульяновский государственный технический университет, 2023. С. 31–38.
- [10] Цифровое политическое участие: эффективность электронных петиций интернет-платформ Change.org и РОИ (российская и кросс-культурная перспективы) / Под общ. ред.: Н.К. Радина. СПб.: Нестор-История, 2019.
- [11] Чугунов А. В. Цифровое взаимодействие граждан и власти в Российской Федерации: тренд на централизацию // Возможности и угрозы цифрового общества: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, Ярославль, 21–22 апреля 2022 года / Под редакцией А.В. Соколова, А. А. Фролова. Ярославль: Общество с ограниченной ответственностью "Цифровая типография". 2022. С. 10–17.
- [12] Чугунов А. В., Кабанов Ю. А., Панфилов Г. О. Филатова О. Г. Мониторинг электронного участия в России 2022 [Электронный ресурс] // Аналитический отчет Центра технологий электронного правительства Института дизайна и урбанистики Университета ИТМО. 2022. URL: https://news.egov.itmo.ru/photo/documents/eparticipation_index_ru_2022.pdf (дата обращения: 14.07.2023).
- [13] Электронное участие: концептуализация и практика реализации в России. Коллективная монография / под ред. А.В. Чугунова, О.Г. Филатовой. СПб.: Алетейя, 2020.
- [14] Easton D. An approach to the analysis of political systems // World politics. 1957. Vol. No. 9 (3). P. 383–400.

Панфилов Георгий Олегович, аспирант Университета ИТМО, аналитик Центра технологий электронного правительства Института дизайна и урбанистики Университета ИТМО (Санкт-Петербург, Российская Федерация) (<http://itmo.ru/>), Санкт-Петербург, email: panfilowgeorg@gmail.com, elibrary.ru: authorId= 2215-9187, scopus.com: authorId=57221460163, ORCID: orcidID= 0000-0002-4085-8998

E-participation in Russia driven by centralization: monitoring data 2020-2023

Georgiy O. Panfilov

Abstract— The article presents the generalized results of an empirical monitoring study of initiative channels of electronic participation at the regional and municipal levels. The study was conducted according to the author's methodology for four years (from 2020 to 2023). As part of the monitoring, the channels of electronic participation of the six most common types created by the authorities of the constituent entities of the Russian Federation and the administrations of cities-regional centers were identified and evaluated. The main conclusion drawn from the results of the analysis is that the authorities of the regions and LSGs made different management decisions regarding their own channels of electronic participation. These channels found themselves in a situation of duplication with a single federal resource introduced in 2021 - the Feedback Platform. One part of the regions abandoned their own channels and closed them. The other part of the regions continued to maintain their efficiency and took various steps to adapt them to the new realities. The different institutional models of e-participation that have emerged as a result of the decisions made have yet to be explored.

Keywords— e-participation, citizen feedback, e-government, e-resources, portals, monitoring, feedback platform, public services portal, regional management center.

REFERENCES

- [1] Vagin V.V., Shapovalova N.A. Initiative budgeting and related practices // *Financial analytics: problems and solutions*. 2016. No. 38. P. 2–19. (In rus)
- [2] Vidyasov E.Yu. Institutionalization of electronic participation of citizens of the Russian Federation in the management of a metropolis (on the example of St. Petersburg): dis. cand. polit. Sciences 23.00.02 / Vidyasov E.Yu.; St. Petersburg State University. St. Petersburg, 2020. 320 p. (In rus)
- [3] Kabanov Yu.A. E-participation and hybrid mode: the case of the "Russian Public Initiative" // V International Scientific and Practical Conference "Social Computing: Fundamentals, Development Technologies, Social and Humanitarian Effects". Moscow, RANEPa, 2016. P. 129–130. (In rus)
- [4] Kaisarov A.A., Kaisarova V.P., Vasil'eva E.A. E-Government and Citizens: An Empirical Study of Interaction on the Official Portal in St. Petersburg // *Administrative Consulting*. 2021. No. 12. P. 48-69. <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2021-12-48-69>. (In rus)
- [5] Karachay V., Chugunov A.V. E-participation and proactive budgeting as feedback mechanisms in the smart city model // *Administrative Consulting*. 2019. No. 11(131). P. 163–179. (In rus)
- [6] Komarov O.E., Sokolov A.V. Crowdsourcing platforms of regional and municipal authorities // *State and citizens in the electronic environment*. Issue 4 (Proceedings of the XXIII International Joint Scientific Conference "Internet and Modern Society", IMS-2020, St. Petersburg, June 17 - 20, 2020. Collection of scientific articles). - St. Petersburg: ITMO University, 2020. P. 73–85. DOI: 10.17586/2541-979X-4-73-85. (In rus)
- [7] Konishchev E.S. Analysis of the activities of regional management centers within the framework of the regional management system // *Creative Economy*. 2022. V. 16, No. 12. S. 4636–4654. DOI: 10.18334/ce.16.12.116791. (In rus)
- [8] Sungurov A.Yu., Arkatov D.A. On electronic and traditional public participation in modern public policy // *Political Science*. 2021. No. 3. P. 54–71. DOI: 10.31249/poln/2021.03.03. (In rus)
- [9] Filatova O.G. Trends in communications between government and society in social networks: preliminary results of an expert survey // *Internet communications in the activities of state authorities and local governments: practices and development strategies* (Materials of the All-Russian Scientific and Practical Conference, Ulyanovsk, December 16-17, 2022). Ulyanovsk: Ulyanovsk State Technical University, 2023. P. 31–38. (In rus)
- [10] Digital political participation: the effectiveness of electronic petitions of the Internet platforms Change.org and ROI (Russian and cross-cultural perspectives) / Ed. editor: N.K. Radina. St. Petersburg: Nestor-History, 2019. (In rus)
- [11] Chugunov A. V. Digital interaction between citizens and authorities in the Russian Federation: a trend towards centralization // *Opportunities and threats of the digital society: Proceedings of the All-Russian Scientific and Practical Conference, Yaroslavl, April 21–22, 2022* / Edited by A.V. Sokolova, A. A. Frolova. Yaroslavl: Limited Liability Company "Digital Typography". 2022. P. 10-17. (In rus)
- [12] Chugunov A. V., Kabanov Yu. A., Panfilov G. O. Filatova O. G. Monitoring of e-participation in Russia 2022 [Electronic resource] // Analytical report of the Center for e-Government Technologies of the Institute of Design and Urban Studies of ITMO University. 2022. URL: https://news.egov.itmo.ru/photo/documents/eparticipation_index_ru_2022.pdf (date of access: 07/14/2023). (In rus)
- [13] Electronic participation: conceptualization and practice of implementation in Russia. Collective monograph / ed. A.V. Chugunov, O.G. Filatova. - St. Petersburg: Aletheia, 2020.
- [14] Easton D. An approach to the analysis of political systems // *World politics*. 1957. Vol. No. 9 (3). P. 383-400.

Georgiy O. Panfilov, PhD student at ITMO University, analyst at the Center for e-Government Technologies, Institute of Design and Urban Studies, ITMO University (Saint-Petersburg, Russia); email: panfilovgeorg@gmail.com. elibrary.ru: authorid= 2215-9187, scopus.com: authorId=57221460163, ORCID: orcidID= 0000-0002-4085-8998